ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

10 de Julho de 2008 *

No processo C-33/07,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Tribunalul Dâmboviţa (Roménia), por decisão de 17 de Janeiro de 2007, entrado no Tribunal de Justiça em 24 de Janeiro de 2007, no processo

Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti

contra

Gheorghe Jipa,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, A. Tizzano (relator), A. Borg Barthet, M. Ilešič e E. Levits, juízes,

* Língua do processo: romeno.

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo romeno, por E. Ganea, na qualidade de agente,

— em representação do Governo grego, por E. Skandalou e G. Papagianni, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Maidani e I. Trifa, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de Fevereiro de 2008,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 18.º CE e 27.º da 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 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, rectificada no JO L 229, p. 35).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito do litígio que está na base da acção intentada pelo Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (Ministério da Administração e do Interior — Direcção-Geral dos Passaportes de Bucareste, a seguir «Minister») com vista a obter uma decisão do Tribunalul Dâmboviţa proibindo G. Jipa, cidadão romeno, de se deslocar à Bélgica por um período máximo de três anos.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

3 O artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 dispõe:

«Sem prejuízo das disposições em matéria de documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras nacionais, têm direito a sair do território de um Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro todos os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido, e os membros das suas famílias que, não tendo a nacionalidade de um Estado-Membro, estejam munidos de um passaporte válido.»

4 Nos termos do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 2004/38:

«1. Sob reserva do disposto no presente capítulo, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Tais razões não podem ser invocadas para fins económicos.

2. As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão. A existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento para tais medidas.

O comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real, actual e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. Não podem ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.»

Legislação nacional

5 O artigo 1.º do Acordo de 1995 entre os Governos do Reino da Bélgica, do Grão-Ducado do Luxemburgo e do Reino dos Países Baixos, por um lado, e o Governo da Roménia, por outro, relativo à readmissão das pessoas que se encontram em situação irregular, aprovado pelo Decreto do Governo romeno n.º 825/1995 (*Monitorul Oficial al României* n.º 241, de 20 de Outubro de 1995, a seguir «acordo de readmissão»), prevê:

«O Governo romeno readmitirá no seu território, a pedido do Governo belga, luxemburguês ou neerlandês e sem qualquer formalidade, quem não satisfaça ou tenha deixado de satisfazer os requisitos para a entrada ou a permanência aplicáveis no território da Bélgica, do Luxemburgo ou dos Países Baixos, quando se tenha demonstrado ou se presuma tratar-se de um cidadão romeno.»

6 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 248, de 20 de Julho de 2005, sobre o regime de livre circulação dos cidadãos romenos no estrangeiro (*Monitorul Oficial al României* n.º 682, de 29 de Julho de 2005), na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei n.º 248/2005»), dispõe:

«1. O exercício do direito dos cidadãos romenos à livre circulação no estrangeiro só pode ser limitado temporariamente, nos casos e nas condições previstas na presente lei; esta limitação configura uma suspensão ou, consoante os casos, uma restrição ao exercício do mencionado direito.

[…]

3. A restrição ao exercício do direito dos cidadãos romenos à livre circulação no estrangeiro consiste na proibição temporária de viajar para determinados Estados, imposta pelas autoridades romenas competentes, nas condições previstas na presente lei.»

7 O artigo 38.º da Lei n.º 248/2005 tem a seguinte redacção:

«A restrição ao exercício do direito de livre circulação dos cidadãos romenos no estrangeiro pode ser fixada por um período máximo de três anos, nas seguintes condições e apenas relativamente a:

a) uma pessoa que tenha sido repatriada de um Estado por força de acordo de readmissão celebrado entre a Roménia e o referido Estado;

b) uma pessoa cuja presença no território de um Estado possa causar, devido às actividades que aí desenvolve ou pode desenvolver, graves prejuízos aos interesses da Roménia ou, consoante o caso, às relações bilaterais entre a Roménia e o referido Estado.»

8 O artigo 39.º da Lei n.º 248/2005 dispõe:

«No caso previsto no artigo 38.º, alínea a), a medida será decretada, a pedido da Direcção-Geral dos Passaportes, relativamente ao Estado de cujo território a pessoa

foi repatriada, pelo tribunal competente na área de residência da pessoa em causa, ou, no caso de a pessoa residir no estrangeiro, pelo Tribunalul Bucareşti.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

9 G. Jipa deixou a Roménia em 10 de Novembro de 2006 para se deslocar ao território do Reino da Bélgica. Em 26 de Novembro de 2006, devido à sua «situação irregular» nesse Estado-Membro, foi repatriado para a Roménia em conformidade com o disposto no acordo de readmissão.

10 Em 11 de Janeiro de 2007, o Minister intentou uma acção no Tribunalul Dâmboviţa com vista a obter, nos termos dos artigos 38.º e 39.º da Lei n.º 248/2005, uma medida que proibisse G. Jipa de se deslocar à Bélgica por um período podendo ir até três anos.

11 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que o pedido do Minister não esclarece em que consiste a «situação irregular» de G. Jipa que conduziu à sua readmissão.

12 Nestas circunstâncias, o Tribunalul Dâmboviţa decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 18.º CE [...] deve ser interpretado no sentido de que obsta a que a legislação vigente na Roménia (artigos 38.º e 39.º da [Lei n.º 248/2005]) crie obstáculos ao exercício da livre circulação de pessoas?

2) a) Os artigos 38.º 39.º da Lei 248/2005 […], que [têm por fim impedir] que uma pessoa (cidadão romeno e, actualmente, cidadão da União Europeia) [viaje] livremente [para] outro Estado (no caso dos autos, membro da União Europeia), constituem um obstáculo à livre circulação de pessoas consagrada no artigo 18.º CE?

b) Pode um Estado-Membro da União Europeia (a Roménia, no caso dos autos) estabelecer uma limitação ao exercício da livre circulação dos [seus] cidadãos no território de outro Estado-Membro?

3) a) A '[situação irregular]' a que se refere a disposição nacional que consta do Decreto do Governo [romeno] n.º 825/1995, que aprova o [acordo de readmissão] ([…] com base na qual se decidiu a readmissão do demandante, que se encontrava numa ['situação irregular']), cabe nas razões de 'ordem pública' ou de 'segurança pública' previstas no artigo 27.º da Directiva 2004/38/CE, de modo a poder impor-se uma restrição à liberdade de circulação da dita pessoa?

b) No caso de resposta afirmativa à questão anterior, deve interpretar-se o artigo 27.º da Directiva [2004/38] no sentido de que os Estados-Membros podem impor restrições à liberdade de circulação e de residência de um cidadão da União Europeia por razões de 'ordem pública' e de 'segurança pública' de modo automático, sem apreciar o 'comportamento da pessoa'?»

13 O órgão jurisdicional de reenvio, considerando que as referidas questões exigiam uma resposta urgente do Tribunal de Justiça, e atendendo ao facto de que G. Jipa deve poder exercer o seu direito à livre circulação ou saber o mais rapidamente possível se está sujeito a uma restrição ao exercício deste direito, pediu ao Tribunal de Justiça que submetesse o reenvio prejudicial ao procedimento de tramitação acelerada, nos termos do artigo 104.º-A, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo.

14 Por despacho de 3 de Abril de 2007, o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu este pedido, por os requisitos previstos no referido artigo 104.º-A, primeiro parágrafo, não estarem preenchidos.

Quanto às questões prejudiciais

15 Com as suas questões, que importa tratar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretender saber, no essencial, se os artigos 18.º CE e 27.º da Directiva 2004/38 se opõem a uma legislação nacional que permite restringir o direito de um cidadão de um Estado-Membro se deslocar ao território de outro Estado-Membro, nomeadamente por ter sido anteriormente repatriado pelo facto de aí se encontrar em «situação irregular».

16 Nas suas observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, os Governos romeno e grego, bem como a Comissão das Comunidades Europeias, estão de acordo em considerar que importa responder afirmativamente a estas questões.

17 A este respeito, há desde logo que observar que, enquanto cidadão romeno, G. Jipa goza do estatuto de cidadão da União nos termos do artigo 17.º, n.º 1, CE, pelo que pode eventualmente invocar, mesmo relativamente ao seu Estado-Membro de origem, direitos relativos a tal estatuto, nomeadamente o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, como conferido pelo artigo 18.º CE (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Colect., p. I-6193, n.ºs 31 a 33; de 26 de Outubro de 2006, Tas-Hagen e Tas, C-192/05, Colect., p. I-10451, n.º 19, e de 23 de Outubro de 2007, Morgan e Bucher, C-11/06 e C-12/06, Colect., p. I-9161, n.ºs 22 e 23).

18 Importa em seguida esclarecer que, tal como afirmou o advogado-geral no n.º 35 das suas conclusões, o direito à livre circulação compreende tanto o direito de os cidadãos da União Europeia entrarem num Estado-Membro diferente do seu Estado de

origem como o direito de deste saírem. Com efeito, como o Tribunal de Justiça já teve ocasião de sublinhar, as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE seriam esvaziadas de conteúdo se o Estado-Membro de origem pudesse, sem qualquer justificação válida, proibir os seus nacionais de saírem do seu território para entrarem no território de outro Estado-Membro (v., por analogia, em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre circulação de trabalhadores, acórdãos de 27 de Setembro de 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Colect., p. 5483, n.º 16; de 14 de Julho de 1994, Peralta, C-379/92, Colect., p. I-3453, n.º 31, e de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.º 97).

19 Aliás, o artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 prevê expressamente que têm direito a sair do território de um Estado-Membro, a fim de se deslocarem a outro Estado-Membro, todos os cidadãos da União munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido.

20 Daqui decorre que uma situação como a do demandado no processo principal, descrita nos n.ºs 9 e 10 do presente acórdão, está abrangida pelo direito de livre circulação e de livre permanência dos cidadãos da União nos Estados-Membros.

21 Por último, importa recordar que o direito à livre circulação dos cidadãos da União não é incondicional, podendo estar sujeito a restrições e condições previstas no Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 11 de Abril de 2000, Kaba, C-356/98, Colect., p. I-2623, n.º 30; de 6 de Março de 2003, Kaba, C-466/00, Colect., p. I-2219, n.º 46, e de 10 de Abril de 2008, Comissão/Países Baixos, C-398/06, n.º 27).

22 No que respeita ao processo principal, as referidas restrições e condições decorrem, em particular, do artigo 27.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, que permite aos Estados-Membros restringir a liberdade de circulação dos cidadãos da União ou dos membros das suas famílias, nomeadamente por razões de ordem pública ou de segurança pública.

23 A este respeito, o Tribunal de Justiça sempre sublinhou que, embora, quanto ao essencial, os Estados-Membros continuem a ser livres de determinar, em conformidade com as suas necessidades nacionais, que podem variar de um Estado-Membro para outro e de uma época para outra, as exigências de ordem pública e de segurança pública, não é menos verdade que, no contexto comunitário, e nomeadamente enquanto justificação de uma derrogação ao princípio fundamental da livre circulação de pessoas, estas exigências devem ser entendidas estritamente, de modo que o seu alcance não pode ser determinado unilateralmente por cada um dos Estados-Membros, sem controlo das instituições da Comunidade Europeia (v., neste sentido, acórdãos de 28 de Outubro de 1975, Rutili, 36/75, Colect., p. 415, n.os 26 e 27; de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau, 30/77, Colect., p. 715, n.os 33 e 34; de 14 de Março de 2000, Église de scientologie, C-54/99, Colect., p. I-1335, n.º 17, e de 14 de Outubro de 2004, Omega, C-36/02, Colect., p. I-9609, n.os 30 e 31). A jurisprudência já esclareceu também que a noção de ordem pública pressupõe, de qualquer modo, a existência, além da perturbação da ordem social que qualquer infracção à lei constitui, de uma ameaça real, actual e suficientemente grave para afectar um interesse fundamental da sociedade (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Rutili, n.º 28; Bouchereau, n.º 35, e acórdão de 29 de Abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, Colect., p. I-5257, n.º 66).

24 Este enquadramento das derrogações ao referido princípio fundamental que são susceptíveis de ser invocadas por um Estado-Membro implica nomeadamente, tal como resulta do artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, que, para serem justificadas, as medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão, não podendo ser utilizadas justificações não directamente relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.

25 Há que acrescentar que, como com razão observaram o Governo romeno, a Comissão, bem como o advogado-geral no n.º 43 das suas conclusões, uma medida que restringe o exercício do direito à livre circulação deve ser tomada à luz de considerações adequadas à protecção da ordem pública ou da segurança pública do Estado-Membro que adopta essa medida. Assim, esta não se pode basear exclusivamente em razões invocadas por outro Estado-Membro a fim de justificar, como no processo principal, uma decisão de afastamento de um cidadão comunitário do território deste Estado, não excluindo, todavia, esta consideração que essas razões possam ser tidas em conta no âmbito da apreciação efectuada pelas autoridades nacionais competentes para adoptar a medida restritiva da livre circulação (v., por analogia, acórdão de 31 de Janeiro de 2006, Comissão/Espanha, C-503/03, Colect., p. I-1097, n.º 53).

26 Por outras palavras, numa situação como a do processo principal, a circunstância de um cidadão da União ter sido objecto de uma medida de repatriamento, a partir do território de outro Estado-Membro onde se encontrava em situação irregular, só pode ser tomada em consideração pelo seu Estado-Membro de origem, para restringir o direito à livre circulação desse cidadão, se o comportamento deste constituir uma ameaça real, actual e suficientemente grave para afectar um interesse fundamental da sociedade.

27 Ora, a situação que deu origem ao litígio no processo principal não responde às exigências recordadas nos n.os 22 a 26 do presente acórdão. Em particular, parece resultar dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio e das observações escritas do Governo romeno que o pedido do Minister destinado a restringir o direito à livre circulação de G. Jipa se baseia unicamente na medida de repatriamento de que este foi objecto, a partir do território do Reino da Bélgica, pelo facto de se encontrar em «situação irregular» nesse Estado-Membro, com exclusão de qualquer apreciação específica do comportamento do interessado e sem nenhuma referência a qualquer ameaça que este pudesse constituir para a ordem pública ou a segurança pública. Por outro lado, o Governo romeno esclarece, nas suas observações escritas, que a decisão das autoridades belgas que ordenaram o repatriamento de G. Jipa também não se baseava em razões de ordem pública ou de segurança pública.

28 Todavia, é ao órgão jurisdicional de reenvio que compete efectuar as verificações necessárias a este respeito, com base nos elementos de facto e de direito que fundamentaram, no processo principal, o pedido de restrição do direito de saída de G. Jipa formulado pelo Minister.

29 No âmbito de uma tal apreciação, o órgão jurisdicional de reenvio deverá igualmente determinar se a referida restrição ao direito de saída é adequada para garantir a realização do objectivo que prossegue e não vai além do que é necessário para o atingir. Com efeito, resulta do artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, bem como de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, que uma medida restritiva do direito à livre circulação só pode ser justificada se respeitar o princípio da proporcionalidade (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 2 de Agosto de 1993, Alluè e o., C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Colect., p. I-4309, n.º 15; de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R, C-413/99, Colect., p. I-7091, n.º 91, e de 26 de Novembro de 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Colect., p. I-10981, n.º 43).

30 Por conseguinte, importa responder às questões submetidas que os artigos 18.º CE e 27.º da Directiva 2004/38 não se opõem a uma legislação nacional que permite restringir o direito de um cidadão de um Estado-Membro se deslocar ao território de outro Estado-Membro, nomeadamente por ter sido anteriormente repatriado pelo facto de aí se encontrar em «situação irregular», desde que, por um lado, o comportamento desse cidadão constitua uma ameaça real, actual e suficientemente grave para afectar um interesse fundamental da sociedade e que, por outro, a medida restritiva prevista seja adequada para garantir a realização do objectivo que prossegue e não vá além do que é necessário para o alcançar. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso no processo que lhe foi submetido.

Quanto às despesas

31 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

Os artigos 18.º CE e 27.º da 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 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, não se opõem a uma legislação nacional que permite restringir o direito de um cidadão de um Estado-Membro se deslocar ao território de outro Estado-Membro, nomeadamente por ter sido anteriormente repatriado pelo facto de aí se encontrar em «situação irregular», desde que, por um lado, o comportamento desse cidadão constitua uma ameaça real, actual e suficientemente grave para afectar um interesse

fundamental da sociedade e que, por outro, a medida restritiva prevista seja adequada para garantir a realização do objectivo que prossegue e não vá além do que é necessário para o alcançar. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso no processo que lhe foi submetido.

Assinaturas