ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

23 de Março de 2006 *

No processo C-408/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 30 de Setembro de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Condou-Durande e D. Martin, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado por E. Dominkovits, na qualidade de agente,

demandado,

* Língua do processo: francês.

apoiado por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por C. Jackson, na qualidade de agente, assistida por E. Sharpston, QC,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (relator) e J. Makarczyk, presidentes de secção, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits e A. Ó Caoimh, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

secretário: K. Sztranc, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 20 de Setembro de 2005,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de Outubro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua acção, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que:

— ao sujeitar o direito de residência dos cidadãos da União Europeia à condição de estes disporem de recursos suficientes próprios, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 18.º CE e da Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência (JO L 180, p. 26),

— ao prever a possibilidade de notificar de forma automática uma ordem de expulsão do território aos cidadãos da União que não tenham apresentado os documentos necessários para a obtenção de uma autorização de residência num prazo determinado, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 2.º da Directiva 90/364, 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 (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88), do artigo 4.º da Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132), do artigo 2.º da Directiva 93/96/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes (JO L 317, p. 59), e do artigo 2.º da Directiva 90/365/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional (JO L 180, p. 28).

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

2 O artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/364 enuncia:

«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.º 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.»

3 O artigo 2.º, n.º 1, da referida directiva prevê:

«O direito de residência é consignado através da emissão de um documento denominado 'cartão de residência de nacional de um Estado-Membro da CEE', cuja validade pode ser limitada a um prazo de cinco anos renovável. Todavia, se o considerarem necessário, os Estados-Membros podem solicitar a revalidação do cartão no termo dos dois primeiros anos de residência. Quando um membro da família não tiver a nacionalidade de um Estado-Membro, ser-lhe-á emitido um documento de residência com a mesma validade do concedido ao nacional de que depende.

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»

4 Segundo o artigo 3.º da mesma directiva, o direito de residência será válido enquanto os respectivos titulares preencherem as condições previstas no seu artigo 1.º

5 O artigo 4.º da Directiva 68/360 dispõe:

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

2. [O] direito de permanência é confirmado pela emissão de um documento denominado 'Cartão de Residência de Nacional de um Estado-Membro da CEE'.[...]

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: [...]»

6 O artigo 4.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, da Directiva 73/148 tem a seguinte redacção:

«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'. [...]»

7 O artigo 6.º da mesma directiva enuncia:

«Para a emissão do cartão e da autorização de residência, o Estado-Membro apenas pode exigir ao requerente:

a) A apresentação do documento ao abrigo do qual entrou no seu território;

b) A prova de que é abrangido por uma das categorias referidas nos artigos 1.º e 4.º»

8 O artigo 1.º da Directiva 93/96 prevê:

«A fim de precisar as condições destinadas a facilitar o exercício do direito de residência e de garantir o acesso à formação profissional, de forma não discriminatória, de qualquer nacional de um Estado-Membro admitido num curso de formação profissional de outro Estado-Membro, os Estados-Membros reconhecerão o direito de residência a qualquer estudante nacional de um Estado-Membro que não goze desse direito com base noutra disposição de direito comunitário, bem como ao cônjuge e filhos a cargo e que, por declaração, escolha do estudante ou por qualquer outro meio pelo menos equivalente, garanta à autoridade nacional competente dispor de recursos que evitem que se tornem, durante a sua estadia, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento, desde que o estudante esteja inscrito num estabelecimento homologado para nele seguir, a título principal, uma formação profissional, e que todo o agregado familiar disponha de um seguro de doença que cubra a totalidade dos riscos no Estado-Membro de acolhimento.»

9 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, segundo e terceiro parágrafos, da referida directiva:

«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 prove que preenche os requisitos previstos no artigo 1.º»

10 O artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/365 dispõe:

«Os Estados-Membros concederão o direito de residência a qualquer nacional de um Estado-Membro que tenha exercido na Comunidade uma actividade como trabalhador assalariado ou não assalariado, bem como aos membros da sua família tal como são definidos no n.º 2, na condição de o primeiro beneficiar de uma pensão de invalidez, de pré-reforma ou de velhice ou de uma renda por acidente de trabalho ou doença profissional de nível suficiente para que não se tornem, durante o período de residência, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento, e na condição de estarem cobertos por um seguro de doença que abranja o conjunto dos riscos no Estado-Membro de acolhimento.»

11 O artigo 2.º, n.º 1, da referida directiva prevê:

«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»

Legislação nacional

12 As condições de residência dos cidadãos da União na Bélgica são reguladas pelas disposições do decreto real de 8 de Outubro de 1981, relativo ao acesso de

estrangeiros ao território belga, à sua estada, estabelecimento e afastamento (arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) (*Moniteur belge* de 27 de Outubro de 1981, p. 1), na redacção dada pelo Decreto real de 12 de Junho de 1998 (*Moniteur belge* de 21 de Agosto de 1998, p. 26854, a seguir «decreto real»).

13 No que diz respeito ao direito de residência dos nacionais dos Estados-Membros previsto pela Directiva 90/364, o artigo 53.º do decreto real dispõe:

«1. O estrangeiro comunitário [...] tem o direito de se estabelecer no Reino desde que disponha de um seguro de doença que cubra os riscos na Bélgica e desde que possua recursos suficientes para não se tornar numa sobrecarga para os poderes públicos.

2. [...]

Antes do fim do quinto mês seguinte ao pedido de estabelecimento, o estrangeiro comunitário deve justificar por qualquer meio de prova que preenche as condições estabelecidas no [n.º] 1.

[...]

4. O Ministro ou o seu delegado indefere o estabelecimento se as condições exigidas para o mesmo não estiverem preenchidas. O burgomestre ou o seu delegado indefere o estabelecimento se os documentos exigidos não tiverem sido apresentados no prazo [de cinco meses].

Em ambos os casos, o estrangeiro recebe a notificação dessa decisão através de um documento [...] que contém, se for esse o caso, uma ordem de expulsão do território.

[...]

6. Quando o estabelecimento seja indeferido em conformidade com o [n.°] 4, no fim do quinto mês seguinte ao pedido [...] é emitida uma ordem de expulsão do estrangeiro comunitário do território. A ordem de expulsão do território tem força executória quinze dias depois do termo da duração de validade do certificado de registo.»

14 O artigo 5.°, terceiro parágrafo, alínea b), ponto 1, da circular de 14 de Julho de 1998, relativa às condições de residência dos estrangeiros comunitários e dos membros da sua família e dos membros da família estrangeiros de nacionais belgas (*Moniteur belge* de 21 de Agosto de 1998, p. 27032), confirma que, se os justificativos exigidos não forem apresentados no prazo estipulado, a administração tem a obrigação não só de indeferir a residência, mas também de notificar uma ordem de expulsão do território nacional.

15 No que diz respeito ao direito de residência dos trabalhadores por conta de outrem ou independentes, o artigo 45.° do decreto real prevê:

«1. O estrangeiro comunitário que vem para a Bélgica para exercer no território deste Estado uma actividade por conta de outrem ou independente [...] é [...] inscrito no registo de estrangeiros, sendo-lhe emitido um certificado de registo válido [...] por cinco meses a contar da data da sua emissão [...].

[...]

Antes do fim do quinto mês seguinte ao pedido de estabelecimento, o estrangeiro comunitário deve apresentar quer um certificado da entidade patronal [...] se exercer ou pretender exercer uma actividade por conta de outrem quer os documentos exigidos para o exercício da profissão se exercer ou pretender exercer uma actividade independente.

[...]

3. O Ministro ou o seu delegado indefere o estabelecimento se as condições exigidas para o mesmo não estiverem preenchidas. O burgomestre ou o seu delegado indefere o estabelecimento se os documentos exigidos não tiverem sido apresentados no prazo previsto no [n.°] 1, terceiro parágrafo.

Em ambos os casos, o estrangeiro recebe a notificação da decisão [...] que contém, se for esse o caso, uma ordem de expulsão do território.

[...]

5. [...] A ordem de expulsão do território tem força executória trinta dias depois do termo da duração de validade do certificado de registo ».

16 De igual modo, no que diz respeito aos trabalhadores por conta de outrem ou independentes que cessaram as suas actividades profissionais, o artigo 51.°, n.° 4, do decreto real dispõe que o estrangeiro recebe uma notificação da decisão de

indeferimento do estabelecimento com ordem de expulsão do território se os documentos exigidos não tiverem sido apresentados até ao fim do quinto mês seguinte ao pedido de estabelecimento. A ordem de expulsão do território tem força executória quinze dias depois do termo da duração de validade do certificado de registo.

17 No que diz respeito ao direito de residência dos estudantes, o artigo 55.º do decreto real prevê que, quando o nacional de um Estado-Membro não apresentar nenhuma justificação susceptível de provar que preenche as condições de residência no prazo de três meses subsequente ao seu pedido de residência, a administração municipal remete-lhe uma decisão que põe termo à sua residência, com ordem de expulsão do território.

Fase pré-contenciosa do processo

18 Resulta dos autos que a Comissão recebeu diversas denúncias relativas à legislação e à prática administrativa belgas no que diz respeito, por um lado, às condições de concessão de autorizações de residência nos termos da Directiva 90/364 e, por outro, às ordens de expulsão do território nacional emitidas contra cidadãos da União.

19 A Comissão alega que lhe foi chamada particularmente a atenção para a situação de M. de Figueiredo, uma nacional portuguesa que veio para a Bélgica com as suas três filhas, em Agosto de 1999, para se juntar a um nacional belga, seu companheiro de longa data. A declaração de chegada redigida em 30 de Agosto de 1999 indica que a residência estava autorizada até ao dia 29 de Outubro de 1999. O companheiro de M. de Figueiredo apresentou simultaneamente uma declaração de assunção a cargo.

20 Em 16 de Dezembro de 1999, M. de Figueiredo foi notificada de uma ordem de expulsão do território pelo facto de ter permanecido na Bélgica para além da data de expiração que constava da declaração de chegada. As autoridades belgas consideraram que a interessada não preenchia a condição de recursos suficientes prevista no artigo 1.º da Directiva 90/364, precisando que o compromisso de assunção a cargo assinado pelo seu companheiro não constituía prova de que ela dispunha de recursos suficientes.

21 Após troca de correspondência entre as autoridades belgas e a Comissão, esta última informou o Reino da Bélgica, através de uma notificação para cumprir de 8 de Maio de 2001, de que considerava que os recursos próprios da pessoa que solicita a concessão de um cartão de residência não são os únicos recursos a tomar em consideração. Por outro lado, no que diz respeito à ordem de expulsão do território nacional, a Comissão interrogou-se sobre o carácter automático, por força do direito belga, da decisão da administração de emitir essa ordem, uma vez verificada a não apresentação dos justificativos necessários para a obtenção do cartão de residência.

22 Na sua resposta à notificação para cumprir, as autoridades belgas indicaram que, em seu entender, o artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/364 implica que o cidadão da União que invoca o benefício dessa directiva deve dispor de recursos suficientes próprios.

23 As referidas autoridades alegaram que os rendimentos provenientes de um terceiro podem igualmente ser tidos em conta desde que estes pertençam ao cônjuge e/ou aos filhos do cidadão da União que invoca o benefício da Directiva 90/364. A relação entre este último e a pessoa que ele designa como sendo a fonte, mesmo parcial, dos seus rendimentos deve inserir-se num quadro jurídico para que o Estado-Membro de acolhimento tenha a certeza de que essa pessoa está vinculada por uma obrigação jurídica que permita manter financeiramente o cidadão da União.

24 Além disso, as autoridades belgas indicaram que entendem que lhes assiste o direito de adoptar uma medida de expulsão contra um cidadão da União que permaneça na Bélgica mais de três meses sem dar início ao procedimento de estabelecimento ou que não apresente os documentos necessários no quadro do pedido de estabelecimento que apresentou.

25 Entendendo que os argumentos invocados pelo Reino da Bélgica em resposta à notificação para cumprir não eram satisfatórios, a Comissão enviou um parecer fundamentado a este Estado-Membro, em 3 de Abril de 2002, convidando-o a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

26 Não tendo ficado satisfeita com a resposta dada pelo Reino da Bélgica ao referido parecer fundamentado, a Comissão intentou a presente acção.

27 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 9 de Março de 2004, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foi admitido a intervir em apoio dos pedidos do Reino da Bélgica.

Quanto à acção

Quanto à primeira acusação, relativa à condição segundo a qual o cidadão da União deve dispor de recursos suficientes próprios

Argumentos das partes

28 A Comissão sustenta que o artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/364 não exige de forma alguma que um cidadão da União disponha pessoalmente de recursos suficientes para si e para os membros da sua família.

29 Essa interpretação literal da referida disposição é confirmada pelo objectivo prosseguido pela Directiva 90/364, que consiste em evitar que o titular do direito de residência ou os membros da sua família se tornem uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento. A Comissão sustenta que, para a realização desse objectivo, pouco importa que os recursos sejam próprios do titular do direito de residência ou que provenham de outra fonte.

30 Assim, esses recursos podem ser constituídos ou completados pelos de um familiar ou de um terceiro, por exemplo uma pessoa que coabite com o titular do direito de residência ou que se apresente como garante deste último, desde que sejam fornecidos os justificativos adequados. A Comissão considera que a distinção estabelecida pelas autoridades belgas no que diz respeito à origem dos rendimentos, consoante provenham ou não de pessoas com as quais o cidadão da União tem ligações de natureza jurídica, é artificial e não tem qualquer fundamento no direito comunitário.

31 A Comissão conclui que, ao imporem ao cidadão da União que disponha pessoalmente de recursos suficientes para si e para a sua família, as autoridades belgas violam o artigo 18.º CE e não respeitam o princípio da proporcionalidade na aplicação da condição relativa à existência de recursos suficientes estabelecida pela Directiva 90/364.

32 Após ter mantido uma posição mais rígida, o Reino da Bélgica flexibilizou a sua posição na tréplica, ao aceitar ter em conta os recursos de um companheiro, mas unicamente quando este se tenha comprometido contratualmente a colocá-los à disposição do cidadão da União através de uma convenção celebrada perante o notário e com a inclusão de uma cláusula de assistência.

33 Relativamente à proveniência desses recursos, o Reino Unido sustenta que aquele que apresenta um pedido de autorização de residência deve dispor de recursos suficientes próprios, sem que possa invocar a esse respeito os recursos de um membro da sua família.

Apreciação do Tribunal de Justiça

— Observações preliminares

34 O direito de residir no território dos Estados-Membros previsto no artigo 18.º, n.º 1, CE é reconhecido directamente a qualquer cidadão da União por uma disposição clara e precisa do Tratado CE, sob reserva das limitações e condições previstas por este e pelas disposições adoptadas em sua aplicação (v. acórdão de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R, C-413/99, Colect., p. I-7091, n.os 84 e 85).

35 Para efeitos do presente processo, essas limitações e condições resultam da Directiva 90/364.

36 Resulta do artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da referida directiva que os Estados-Membros podem exigir aos nacionais de outro Estado-Membro que pretendam beneficiar do direito de residência no seu território que disponham, para si próprios e para os membros da sua família, 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 desse Estado.

37 Estas condições, lidas à luz do quarto considerando da referida directiva, segundo o qual os beneficiários do direito de residência não devem constituir uma sobrecarga não razoável para as finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento, inspiram-se na ideia de que o exercício do direito de residência dos cidadãos da União pode ser subordinado aos interesses legítimos dos Estados-Membros (acórdão Baumbast e R, já referido, n.º 90).

— Análise da primeira acusação

38 Com a sua primeira acusação, a Comissão censura o Reino da Bélgica por este ter unicamente em consideração, para efeitos da aplicação da Directiva 90/364, os recursos próprios do cidadão da União que solicita o benefício do direito de residência ou os do cônjuge ou de um filho desse cidadão, com exclusão dos recursos provenientes de uma terceira pessoa, designadamente de um companheiro com o qual não tenha nenhuma ligação jurídica.

39 Importa recordar que constitui jurisprudência assente que a aplicação das condições e limitações prescritas no artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/364 deve ser feita respeitando os limites impostos pelo direito comunitário e em conformidade com os princípios gerais deste direito, designadamente o princípio da proporcionalidade. Isto significa que as medidas nacionais adoptadas nesta matéria devem ser adequadas e necessárias para atingir o fim visado (v. acórdão Baumbast e R, já referido, n.º 91).

40 Nos n.^{os} 30 e 31 do acórdão de 19 de Outubro de 2004, Zhu e Chen (C-200/02, Colect., p. I-9925) o Tribunal de Justiça declarou que, segundo a própria redacção do artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/364, basta que os nacionais dos Estados-Membros «dispo[nham]» dos recursos necessários, sem que essa disposição contenha a menor exigência quanto à proveniência dos mesmos. Esta interpretação impõe-se tanto mais que as disposições que consagram um princípio fundamental como o da livre circulação de pessoas devem ser interpretadas amplamente.

41 Consequentemente, o Tribunal de Justiça decidiu que uma interpretação da condição relativa ao carácter suficiente dos recursos, na acepção da Directiva 90/364, segundo a qual o interessado deve dispor ele próprio desses recursos sem que possa invocar a esse respeito os recursos de um membro da família que o

acompanha, adicionaria àquela condição, tal como se encontra formulada nesta directiva, uma exigência relativa à proveniência dos recursos que constituiria uma ingerência desproporcionada no exercício do direito fundamental de livre circulação e de residência garantido pelo artigo 18.º CE, na medida em que não é necessária à concretização do objectivo prosseguido, ou seja, a protecção das finanças públicas dos Estados-Membros (acórdão Zhu e Chen, já referido, n.º 33).

42 Resulta desta jurisprudência que, na medida em que os recursos financeiros sejam assegurados por um membro da família do cidadão da União, está preenchida a condição relativa à existência de recursos suficientes prevista no artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/364.

43 Há que analisar se se impõe idêntica conclusão quando um cidadão da União entende invocar os rendimentos do seu companheiro que reside no Estado-Membro de acolhimento.

44 Esta análise tem essencialmente por objecto a questão da proveniência desses rendimentos, podendo as autoridades do Estado-Membro de acolhimento, em qualquer caso, proceder às verificações necessárias quanto à sua existência, ao seu nível e à sua disponibilidade.

45 O Reino da Bélgica admite que esses rendimentos podem ser tidos em conta desde que provenham de uma pessoa unida ao beneficiário por uma ligação jurídica que o obrigue a prover às necessidades do mesmo. Sustenta que essa exigência é justificada pelo facto de que, se se aceitasse ter em conta os rendimentos de uma pessoa cuja ligação ao cidadão da União não está juridicamente definida e que pode, por isso, ser quebrada sem dificuldade, seria maior o risco de o cidadão se tornar, após algum tempo, uma sobrecarga para assistência social do Estado de acolhimento.

46 Esta justificação não pode ser aceite, sendo desproporcionada a exigência relativa à existência de uma ligação jurídica, como a preconizada pelo Reino da Bélgica, entre aquele que dispensa e aquele que beneficia dos recursos, na medida em que ultrapassa o necessário à realização do objectivo prosseguido pela Directiva 90/364, ou seja, a protecção das finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento.

47 A perda de recursos suficientes é sempre um risco latente, quer estes sejam próprios quer provenham de uma terceira pessoa, e isto mesmo que esta última se tenha comprometido a apoiar financeiramente o titular do direito de residência. A origem desses recursos não tem por isso incidência automática no risco de que essa perda ocorra, devendo-se antes a produção de tal risco a uma evolução das circunstâncias.

48 É à luz desse facto que, a fim de proteger os interesses legítimos do Estado-Membro de acolhimento, a Directiva 90/364 contém disposições que permitem a este último agir em caso de perda efectiva dos recursos financeiros, para evitar que o titular do direito de residência se torne uma sobrecarga para as finanças públicas do referido Estado.

49 Assim, o artigo 3.º da Directiva 90/364 dispõe que o direito de residência será válido enquanto os respectivos titulares preencherem as condições previstas no seu artigo 1.º

50 Esta disposição permite ao Estado-Membro de acolhimento controlar se os cidadãos da União que beneficiam do direito de residência satisfazem as condições previstas a esse respeito na Directiva 90/364 durante toda a sua permanência. Por outro lado, o artigo 2.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da referida directiva permite aos Estados-Membros solicitar, quando considerem necessário, a revalidação do cartão no termo dos dois primeiros anos de residência.

51 Resulta de todas estas considerações que, ao excluir, na aplicação da Directiva 90/364 aos nacionais de um Estado-Membro que pretendem invocar os direitos decorrentes da mesma e do artigo 18.º CE os rendimentos de um companheiro residente no Estado-Membro de acolhimento, na falta de uma convenção celebrada perante o notário que contenha uma cláusula de assistência, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do referido artigo 18.º CE e da referida directiva.

52 Nestas condições, há que julgar procedente a primeira acusação formulada pela Comissão.

Quanto à segunda acusação, relativa à ordem de expulsão do território notificada aos cidadãos da União que não apresentaram os documentos necessários para a emissão de uma autorização de residência num prazo determinado

Argumentos das partes

53 A Comissão sustenta que não se pode proceder à expulsão de um cidadão da União fora dos casos de decisões baseadas na ordem, na segurança e na saúde públicas, a não ser que o interessado não preencha as condições previstas pelo direito comunitário para beneficiar do direito de residência ou deixe de as satisfazer.

54 Ora, a decisão de expulsão notificada pelas autoridades belgas ao cidadão da União sanciona, na realidade, o facto de este não ter apresentado, no prazo fixado, os documentos necessários para que lhe seja emitido um cartão de residência.

55 A Comissão considera que o facto de o interessado não ter cumprido as obrigações administrativas necessárias para a obtenção do cartão de residência não significa necessariamente que não preencha, de facto, as condições estabelecidas no direito comunitário para o reconhecimento do direito de residência. A notificação automática de uma ordem de expulsão do território nacional é, consequentemente, contrária aos artigos 2.º da Directiva 90/364, 4.º da Directiva 68/360, 4.º da Directiva 73/148, 2.º da Directiva 93/96 e 2.º da Directiva 90/365.

56 Na sua defesa, o Reino da Bélgica sustenta que um nacional de um Estado-Membro não pode residir mais de três meses noutro Estado-Membro se não satisfizer as condições previstas pelos diversos regulamentos e directivas em matéria de livre circulação. Quando satisfaça as referidas condições, o que só pode ser demonstrado pela apresentação dos documentos prescritos por esses mesmos regulamentos e directivas, esse nacional goza da protecção por estes concedida e ser-lhe-á emitido um cartão de residência que certifica o seu direito de livre circulação.

57 Segundo o Reino da Bélgica, a apresentação de justificativos que provem que as referidas condições estão preenchidas é uma condição *sine qua non* do exercício do direito de residência.

58 Por conseguinte, se o cidadão da União não apresentou, no termo do prazo fixado, no presente caso um prazo de cinco meses, os documentos necessários para provar que preenche as condições previstas para o reconhecimento do seu direito de residência, deve considerar-se que residiu mais de três meses na Bélgica sem uma razão válida e, nestas circunstâncias, justifica-se uma medida de expulsão.

59 Contudo, o Reino da Bélgica sublinha o carácter relativo dessa medida de expulsão. Com efeito, esta não é coercivamente executada e destina-se, com o encerramento do processo de pedido do cartão de residência, a demonstrar que o cidadão da União em causa não tem qualquer título que o autorize a residir mais de três meses no território belga.

60 Acrescenta que nada impede o interessado de dar início a um novo processo de estabelecimento no âmbito do qual pode produzir a prova de que preenche as condições de residência.

61 O Reino Unido alega que se o requerente de uma autorização de residência não produzir as provas necessárias no prazo fixado, a autoridade nacional competente deve poder adoptar uma decisão desfavorável relativamente a esse requerente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

— Observações preliminares

62 O direito de os nacionais de um Estado-Membro entrarem no território de outro Estado-Membro e aí residirem para os fins tidos em vista pelo Tratado constitui um direito directamente atribuído por este ou, se for caso disso, pelas disposições adoptadas para a execução do referido Tratado (v. acórdão de 8 de Abril de 1976, Royer, 48/75, Colect., p.° 221, n.° 31).

63 A emissão de uma autorização de residência a um nacional de um Estado-Membro deve ser considerada não como um acto constitutivo de direitos, mas como um acto destinado a comprovar, por parte de um Estado-Membro, a situação individual de um nacional de outro Estado-Membro relativamente às disposições do direito comunitário (acórdãos Royer, já referido, n.° 33, e de 25 de Julho de 2002, MRAX, C-459/99, Colect., p. I-6591, n.° 74).

64 Contudo, como o direito de residência reconhecido nos termos do artigo 18.º CE não é incondicional, compete aos cidadãos da União produzir a prova de que preenchem as condições estabelecidas a esse respeito pelas disposições comunitárias pertinentes.

65 As condições de emissão da autorização de residência são reguladas, no que diz respeito aos trabalhadores por conta de outrem, pela Directiva 68/360; no que diz respeito aos trabalhadores independentes, pela Directiva 73/148; no que diz respeito aos estudantes, pela Directiva 93/96; no que diz respeito aos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional, pela Directiva 90/365, e, no que diz respeito aos nacionais comunitários que não beneficiam do direito de residência ao abrigo de outras disposições comunitárias, pela Directiva 90/364.

— Análise da segunda acusação

66 Só no caso de o nacional de um Estado-Membro não provar que estão reunidas essas condições é que o Estado-Membro de acolhimento pode adoptar uma medida de expulsão dentro dos limites impostos pelo direito comunitário (v., neste sentido, acórdão de 17 de Fevereiro de 2005, Oulane, C-215/03, Colect., p. I-1215, n.º 55).

67 Ora, com a sua segunda acusação, a Comissão censura o facto de a legislação belga prever automaticamente a notificação de uma ordem de expulsão no caso de o nacional de um Estado-Membro não apresentar, num prazo determinado, os justificativos necessários à emissão do cartão de residência.

68 Essa medida de expulsão automática infringe a própria essência do direito de residência directamente conferido pelo direito comunitário. Mesmo que um Estado-Membro possa, se for esse o caso, adoptar uma medida de expulsão na hipótese de um nacional de um Estado-Membro não apresentar, num prazo determinado, os documentos que provem que satisfaz as condições financeiras exigidas, a natureza automática da medida de expulsão, como a prevista na legislação belga, torna-a desproporcionada.

69 Com efeito, devido ao automatismo da ordem de expulsão, a referida legislação não permite ter em conta as razões pelas quais o interessado não efectuou as diligências administrativas necessárias e a sua eventual capacidade para provar que satisfaz as condições às quais o direito comunitário sujeita o seu direito de residência.

70 A esse respeito, não tem relevância o facto de não existir, na prática, execução imediata das ordens de expulsão. A legislação belga, designadamente os artigos 45.°, 51.° e 53.° do decreto real, prevê os prazos dentro dos quais as ordens de expulsão emitidas se tornam executórias. De qualquer forma, o carácter alegadamente relativo das ordens de expulsão em nada altera o facto de essas medidas serem desproporcionadas à gravidade da infracção e de serem susceptíveis de dissuadir os cidadãos da União de exercer o seu direito de livre circulação.

71 Face ao exposto, há que considerar procedente a segunda acusação formulada pela Comissão.

72 Por conseguinte, deve declarar-se que:

— ao excluir, na aplicação da Directiva 90/364 aos nacionais de um Estado-Membro que pretendam invocar direitos decorrentes da mesma e do artigo 18.º CE, os rendimentos de um companheiro residente no Estado-Membro de acolhimento, na falta de uma convenção celebrada perante o notário que contenha uma cláusula de assistência, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do referido artigo 18.º CE e da referida directiva;

— ao prever a possibilidade de notificar de forma automática uma ordem de expulsão do território nacional aos cidadãos da União que não tenham apresentado os documentos necessários para a obtenção de uma autorização de residência num prazo determinado, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 2.º da Directiva 90/364, do artigo 4.º da Directiva 68/360, do artigo 4.º da Directiva 73/148, do artigo 2.º da Directiva 93/96, e do artigo 2.º da Directiva 90/365.

Quanto às despesas

73 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Bélgica e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo artigo os Estados-Membros que intervieram no litígio suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide

1) a) **Ao excluir, na aplicação da Directiva 90/364 aos nacionais de um Estado-Membro que pretendam invocar direitos decorrentes da mesma e do artigo 18.º CE, os rendimentos de um companheiro residente no Estado-Membro de acolhimento, na falta de uma convenção celebrada perante o notário que contenha uma cláusula de assistência, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do referido artigo 18.º CE e da referida directiva;**

b) **Ao prever a possibilidade de notificar de forma automática uma ordem de expulsão do território aos cidadãos da União que não tenham apresentado os documentos necessários para a obtenção de uma autorização de residência num prazo determinado, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 2.º da Directiva 90/364, do artigo 4.º da Directiva 68/360, do artigo 4.º da Directiva 73/148, do artigo 2.º da Directiva 93/96, e do artigo 2.º da Directiva 90/365.**

2) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**

3) **O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas