Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 21 de junho de 2012 [1]

Processo C-268/11

Atilla Gülbahce
contra
Freie und Hansestadt Hamburg

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Alemanha)]

«Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia — Princípio de não-discriminação no que respeita às condições de trabalho — Concessão a um trabalhador turco de uma autorização de residência de duração limitada e de uma autorização para o exercício de atividade profissional, por tempo indeterminado — Revogação, com efeitos retroativos, das decisões de prorrogação da autorização de residência — Requisitos para basear o direito de residência no artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, atendendo à autorização para o exercício de atividade profissional, por tempo indeterminado»

1. No presente processo, o Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Alemanha) pede ao Tribunal de Justiça que interprete, uma vez mais, a Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação [2], de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da Associação [3].

2. Este processo tem como contexto factual um cidadão turco que entrou no território alemão com um visto para reagrupamento familiar e que, com esse fundamento, obteve um direito de residência. Este trabalhador obteve igualmente uma autorização para o exercício de uma atividade profissional, por tempo indeterminado. A questão central, no referido processo, consiste em saber se as autoridades de um Estado-Membro, com base no disposto na Decisão n.º 1/80, têm o direito de revogar as autorizações de residência concedidas a um cidadão turco com efeitos retroativos à data em que deixou de existir o motivo a que o direito nacional subordinava a atribuição da autorização, no caso, a coabitação com a sua mulher.

3. Esta questão levar-me-á a analisar, numa primeira fase, se o demandante no processo principal pode invocar os direitos resultantes do artigo 6.º, n.º 1, primeiro travessão, dessa decisão para impugnar essa revogação com efeitos retroativos e para obter a prorrogação da sua autorização de residência. Esta disposição confere aos trabalhadores migrantes turcos, após um período de um ano de trabalho regular no mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento, o direito à renovação da sua autorização para o exercício da atividade profissional para o mesmo empregador.

1 — Língua original: francês.

2 — O Conselho de Associação foi instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, que foi assinado, em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro. Este acordo foi concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18; a seguir «acordo de associação»).

3 — A Decisão n.º 1/80 pode ser consultada em *Acordo de associação e protocolos CEE-Turquia e outros textos de base*, Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, Bruxelas, 1992.

4. Depois, numa segunda fase, analisarei o âmbito do artigo 10.º, n.º 1, da referida decisão, que dispõe que os Estados-Membros da União Europeia atribuem aos trabalhadores turcos integrados no mercado regular de trabalho um regime caraterizado pela ausência de quaisquer discriminações em razão da nacionalidade em relação aos trabalhadores da União, no que respeita à remuneração e outras condições de trabalho. Designadamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se um trabalhador turco, a quem tenha sido regularmente concedida uma autorização para o exercício de uma atividade profissional por tempo indeterminado, pode invocar validamente esta disposição para efeitos da prorrogação da sua autorização de residência, mesmo que não preencha as condições estabelecidas no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80.

5. Na realidade, o Tribunal de Justiça será levado a declarar se o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 visa apenas as condições de exercício do emprego dos cidadãos turcos integrados no mercado regular de emprego, sendo, para esse efeito, as condições de acesso a este mercado e a aquisição do direito de residência necessário para o efeito unicamente reguladas pelo artigo 6.º, n.º 1, da decisão. Ou antes, pode considerar-se que a proibição de discriminação prevista no artigo 10.º, n.º 1, da referida decisão tem efeitos igualmente sobre as condições de acesso ao emprego dos trabalhadores turcos e, consequentemente, sobre o direito de residência destes últimos?

6. Nas presentes conclusões, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode revogar a autorização de residência de um trabalhador turco com efeitos retroativos à data em que deixou de se verificar o motivo a que o direito nacional subordinava a atribuição da sua autorização, se este trabalhador não tiver incorrido em qualquer comportamento fraudulento e a revogação tiver ocorrido depois do termo do período de um ano de emprego regular previsto nessa disposição.

7. Em seguida, explicarei as razões pelas quais considero que o artigo 10.º, n.º 1, da decisão deve ser interpretado no sentido de que um trabalhador turco que disponha de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional por tempo indeterminado e não preencha as condições previstas no artigo 6.º, n.º 1, da referida decisão, não pode invocar aquela primeira disposição para obter uma prorrogação da sua autorização de residência no território do Estado-Membro de acolhimento.

I — Quadro jurídico

A — *Direito da União*

1. Acordo de associação

8. A fim de regulamentar a livre circulação dos trabalhadores turcos no território da Comunidade, foi celebrado em 12 de setembro de 1963 um acordo de associação entre esta última e a República da Turquia. Este acordo tem por objeto «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» [4].

9. A realização progressiva da livre circulação dos trabalhadores turcos objeto do acordo de associação deve ser realizada segundo as regras estabelecidas pelo Conselho de Associação, que tem por função assegurar a aplicação e o desenvolvimento progressivo do regime de associação [5].

4 — V. artigo 2.º, n.º 1, do acordo de associação.

5 — V. artigo 6.º do acordo de associação.

2. Decisão n.º 1/80

10. Assim, o Conselho de Associação adotou a Decisão n.º 1/80 que tem, designadamente, por objeto melhorar a situação jurídica dos trabalhadores e dos membros da sua família em relação ao regime estabelecido pela Decisão n.º 2/76 do Conselho de Associação, de 20 de dezembro de 1976, relativa à aplicação do artigo 12.º do acordo de associação. Esta última decisão atribuía aos trabalhadores turcos um direito progressivo de acesso ao emprego no Estado-Membro de acolhimento, bem como o direito de acesso ao ensino neste Estado-Membro dos filhos destes trabalhadores.

11. As disposições aplicáveis aos direitos dos trabalhadores turcos são enunciadas no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, que tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo do disposto no artigo 7.º relativamente ao livre acesso ao emprego dos membros da sua família, o trabalhador turco integrado no mercado regular de emprego de um Estado-Membro:

— tem direito nesse Estado-Membro, após um ano de emprego regular, à renovação da sua autorização de trabalho para a mesma entidade patronal, se dispuser de um emprego;

— tem direito nesse Estado-Membro, após três anos de emprego regular e sem prejuízo da prioridade a conceder aos trabalhadores dos Estados-Membros da Comunidade, a responder, dentro da mesma profissão, a outra oferta de emprego de uma entidade patronal da sua escolha, feita em condições normais e registada nos serviços de emprego desse Estado-Membro;

— beneficia nesse Estado-Membro, após quatro anos de emprego regular, do livre acesso a qualquer atividade assalariada da sua escolha.»

12. O artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 prevê que os Estados-Membros concedem aos trabalhadores de nacionalidade turca pertencentes ao seu mercado regular de emprego um regime caraterizado pela ausência de qualquer discriminação em razão da nacionalidade, em relação aos trabalhadores da União no que diz respeito à remuneração e demais condições de trabalho.

13. O artigo 13.º desta decisão dispõe:

«Os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia não podem estabelecer novas restrições no que diz respeito às condições de acesso ao emprego dos trabalhadores e dos membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular quanto à residência e ao emprego.»

B — *Direito nacional*

14. O artigo 19.º, n.º 1, primeiro parágrafo, n.ºs 1 e 4, da Lei relativa à entrada e à permanência de estrangeiros no território federal (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet), de 9 de julho de 1990[6], dispõe que, em caso de cessação da comunhão de vida, a autorização de residência do cônjuge é prorrogada como direito de residência autónomo e independente do motivo da permanência referido no artigo 17.º, n.º 1, da Ausländergesetz quando a comunhão de vida tiver existido legalmente durante, pelo menos, dois anos no território federal e quando, até estarem preenchidas as condições referidas nos n.ºs 1 a 3, o estrangeiro dispunha do título de residência ou da autorização de residência, exceto se não tiver podido requerer atempadamente a prorrogação da autorização de residência por razões que não lhe são imputáveis.

6 — BGBl. 1990 I, p. 1354, a seguir «Ausländergesetz».

15. O artigo 23.º, n.º 1, ponto 1, da Ausländergesetz dispõe que deve ser atribuída autorização de residência, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, da mesma, ao cônjuge estrangeiro de um cidadão alemão quando este último tiver a sua residência habitual no território federal.

16. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Lei relativa à permanência, ao exercício da profissão e à integração de estrangeiros no território federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), de 30 de julho de 2004[7], para entrarem e permanecerem no território federal, os cidadãos estrangeiros devem possuir uma autorização de residência desde que o direito da União ou uma disposição regulamentar não disponham diversamente, ou, pelo menos, que não exista um direito de residência nos termos do acordo de associação.

17. Por força do artigo 4.º, n.º 2, da Aufenthaltsgesetz, uma autorização de residência permite exercer uma atividade assalariada nos casos em que esta lei não disponha diversamente ou se a autorização de residência permitir expressamente o exercício da referida atividade. Cada autorização de residência deve indicar se é permitido o exercício de uma atividade assalariada. Um cidadão estrangeiro que não possua uma autorização de residência para efeitos de emprego só pode ser autorizado a exercer um trabalho se a agência federal alemã do trabalho tiver manifestado a sua concordância ou se houver regulamentação que disponha que o exercício desse emprego sem a autorização desta agência é lícito. As restrições impostas pela referida agência quanto à emissão da autorização devem ser indicadas na autorização de residência.

18. O artigo 4.º, n.º 5, da Aufenthaltsgesetz indica que um cidadão estrangeiro que, em aplicação do acordo de associação, disponha de um direito de residência tem a obrigação de provar a existência desse direito, demonstrando que é titular de uma autorização de residência se não possuir uma autorização de instalação ou uma autorização de residência permanente na União. A autorização de residência é emitida mediante pedido.

19. Segundo o artigo 39.º da Aufenthaltsgesetz, uma autorização de residência que permita a um cidadão estrangeiro exercer uma atividade profissional só pode ser emitida com o acordo da agência federal alemã do trabalho, salvo disposição regulamentar em contrário. O acordo pode ser concedido quando tal estiver previsto por acordos interestaduais, pela lei ou por um regulamento. O artigo 50.º, n.º 1, da Aufenthaltsgesetz prevê que um cidadão estrangeiro tem a obrigação de abandonar o território federal quando não dispõe ou deixa de dispor de uma autorização de residência nos termos do acordo de associação.

20. Por força do artigo 105.º, n.º 2, da Aufenthaltsgesetz, uma autorização para o exercício de atividade profissional emitida antes da entrada em vigor desta lei deve ser considerada como constituindo uma aprovação sem restrições do exercício de uma atividade profissional pela agência federal alemã do trabalho.

7 — BGBl. 2004 I, p. 1950, na versão publicada em 25 de fevereiro de 2008 (BGBl. 2008 I, p. 162, a seguir «Aufenthaltsgesetz»).

C — *Jurisprudência Eddline El-Yassini e Gattoussi*

21. Nos processos que deram origem aos acórdãos Eddline El-Yassini e Gattoussi [8], o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre um problema semelhante ao suscitado pelo órgão jurisdicional de reenvio no presente processo mas num contexto jurídico diferente. Com efeito, esses processos tinham como quadro jurídico respetivamente o Acordo de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e o Reino de Marrocos [9] e o Acordo euro-mediterrânico que estabelece uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Tunísia, por outro [10].

22. Nos referidos processos, o Estado-Membro de acolhimento, por meio de uma limitação do direito de residência, reduziu o direito ao exercício de uma atividade profissional de que dispunha um nacional de um país terceiro, apesar de este direito lhe ter sido conferido por uma autorização para o exercício de atividade profissional [11].

23. El-Yassini, depois de ter casado com uma nacional britânica, obteve em 1991 uma autorização de residência no Reino Unido, válida por um período de doze meses. Desde o seu casamento, exerce uma atividade assalariada. Depois de se ter separado da mulher, em 1992, pediu a prorrogação da sua autorização de residência, fundando-se, nomeadamente, no artigo 40.º, primeiro parágrafo, do acordo CEE-Marrocos, que dispõe que cada Estado-Membro aplicará aos trabalhadores de nacionalidade marroquina que trabalham no seu território um regime caracterizado pela ausência de qualquer discriminação em razão da nacionalidade em relação aos seus próprios nacionais, no que se refere às condições de trabalho e de remuneração. O pedido de El-Yassini foi indeferido pelo Secretary of State for the Home Department com o fundamento de, nomeadamente, os termos empregues nesta disposição no «que se refere às condições de trabalho e de remuneração», não terem em vista o direito de residência de um trabalhador marroquino no Estado-Membro de acolhimento e de, por isso, aquela expressão não poder ser entendida no sentido de que lhe conferem o direito de continuar a exercer a sua atividade laboral nesse Estado após o termo da sua autorização de residência.

24. M. Gattoussi, de nacionalidade tunisina, após ter casado com uma nacional alemã e ter sido autorizado a reunir-se-lhe, obteve uma autorização de residência com a validade de três anos e, posteriormente, uma autorização para o exercício de atividade profissional por tempo indeterminado. Após terem sido informadas de que M. Gattoussi vivia separado da sua mulher, as autoridades alemãs reduziram o período de validade da autorização de residência deste, e exigiram-lhe que abandonasse o território alemão sob pena de expulsão para a Tunísia. Do mesmo modo que no processo que deu lugar ao acórdão Eddline El-Yassini, já referido, as autoridades nacionais consideraram que M. Gattoussi não podia alegar um direito de residência ao abrigo do artigo 64.º, n.º 1, do acordo euro-mediterrânico, nos termos do qual cada Estado-Membro aplica aos trabalhadores de nacionalidade tunisina que trabalham no seu território um regime caracterizado pela ausência de qualquer forma de discriminação em razão da nacionalidade em relação aos seus próprios nacionais, no que se refere às condições de trabalho, de remuneração e de despedimento.

8 — Respetivamente, acórdãos de 2 de março de 1999 (C-416/96, Colet., p. I-1209) e de 14 de dezembro de 2006 (C-97/05, Colet., p. I-11917).

9 — Este acordo foi assinado em Rabat em 27 de abril de 1976 e aprovado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2211/78 do Conselho, de 26 de setembro de 1978 (JO L 264, p. 1; EE 11 F9 p. 3; a seguir «acordo CEE-Marrocos»).

10 — Acordo assinado em Bruxelas, em 17 de julho de 1995, e aprovado, em nome da Comunidade Europeia e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, pela Decisão 98/238/CE, CECA do Conselho e da Comissão, de 26 de janeiro de 1998 (JO L 97, p. 1, a seguir «acordo euro-mediterrânico»).

11 — V. acórdão Gattoussi, já referido (n.º 31).

25. Nos dois processos, apesar de os requerentes terem uma autorização para o exercício de atividade profissional por tempo indeterminado e um emprego, as autoridades nacionais recusaram prorrogar o seu direito de residência, dado que o motivo inicial da concessão deste direito já não existia na data de expiração da validade da sua autorização de residência. Portanto, nestes dois processos, a questão consistia em saber se os artigos 40.°, primeiro parágrafo, do acordo CEE-Marrocos, e 64.°, n.º 1, do acordo euro-mediterrânico deviam ser interpretados no sentido de que constituíam obstáculo à recusa dos Estados-Membros de, nessas condições, emitirem uma autorização de residência.

26. No acórdão Eddline El-Yassini, já referido, o Tribunal de Justiça considerou, a este respeito, que «no estado atual do direito comunitário, um Estado-Membro pode recusar a prorrogação da autorização de residência de um nacional marroquino que autorizara a entrar no seu território e a aí exercer uma atividade profissional, uma vez que o motivo inicial da concessão do direito de residência já não existe na data de expiração da validade do título de residência concedido à pessoa em causa» [12]. Indicou igualmente que a «circunstância de esta medida das autoridades nacionais competentes obrigar o interessado a cessar, antes do termo convencionado no contrato de trabalho com a sua entidade patronal, a sua relação laboral no Estado-Membro de acolhimento, não é, regra geral, suscetível de afetar esta interpretação» [13].

27. No entanto, prossegue o Tribunal de Justiça, «a conclusão será diferente se o órgão de reenvio verificar que o Estado-Membro de acolhimento concedeu ao trabalhador migrante marroquino, no plano do exercício de um emprego, direitos definidos de âmbito mais amplo que aqueles que lhe foram concedidos pelo mesmo Estado no plano da residência» [14]. Tal seria o caso se o Estado-Membro em causa só tivesse concedido ao interessado uma autorização de residência limitada a um período mais curto que o da autorização de trabalho e se, em seguida e antes do termo da autorização de trabalho, se tivesse oposto à prorrogação da autorização de residência sem apresentar, para essa recusa, justificação fundada em razões de proteção de um interesse legítimo do Estado, tais como razões de ordem, segurança e saúde públicas [15].

28. O efeito útil do artigo 40.º, primeiro parágrafo, do acordo CEE-Marrocos implica necessariamente que, na hipótese de um nacional marroquino ter sido devidamente autorizado a exercer uma atividade profissional no território de um Estado-Membro por um certo período, o interessado dispõe, durante todo esse período, dos direitos que a referida disposição lhe confere [16].

29. O Tribunal de Justiça aplicou o mesmo raciocínio no acórdão Gattoussi, já referido [17].

II — Matéria de facto e litígio no processo principal

30. A. Gülbahce, de nacionalidade turca, entrou no território alemão em fevereiro de 1996 e apresentou um pedido de asilo. Em junho de 1997, casou com uma cidadã alemã. O seu pedido de asilo foi rejeitado posteriormente.

12 — Acórdão Eddline El-Yassini, já referido (n.º 62).
13 — *Ibidem* (n.º 63).
14 — *Ibidem* (n.º 64).
15 — *Ibidem* (n.º 65).
16 — *Ibidem* (n.º 66).
17 — V. n.os 29 a 40 deste acórdão.

31. A. Gülbahce regressou ao seu país de origem em maio de 1998, tendo voltado ao território alemão em 8 de junho do mesmo ano, com um visto ao abrigo do reagrupamento familiar. Para o efeito, declarou-se como residindo na morada que, na época, era a da sua ex-mulher. Em julho de 1998, o serviço de estrangeiros local atribuiu-lhe uma autorização de residência pelo prazo de um ano. Esta autorização foi prorrogada em 17 de junho de 1999, até 2 de julho de 2001. Paralelamente, em 28 de setembro de 1998, o centro de emprego de Bochum (Alemanha) atribuiu a A. Gülbahce uma autorização para o exercício de uma atividade profissional, por tempo indeterminado.

32. Entre fevereiro e novembro de 1999, A. Gülbahce trabalhou como auxiliar na indústria da construção em Hamburgo (Alemanha) e depois novamente, a partir de setembro de 2000, para vários empregadores, sempre em Hamburgo. Cada contrato de trabalho teve duração inferior a um ano.

33. Em 1 de julho de 2000, A. Gülbahce apresentou um pedido para a obtenção de um apartamento em Hamburgo e, em junho de 2001, requereu aos serviços de estrangeiros da Freie und Hansestadt Hamburg a prorrogação da autorização de residência por motivos profissionais.

34. Em 16 de agosto de 2001, a Freie und Hansestadt Hamburg concedeu a A. Gülbahce uma autorização de residência válida por dois anos, que renovou, pela última vez, em 20 de janeiro de 2004, por dois anos.

35. Em julho de 2005, a Freie und Hansestadt Hamburg tomou conhecimento de que a mulher de A. Gülbahce, em 2 de novembro de 1999, tinha declarado por escrito à comuna de Aschersleben (Alemanha) que vivia separada dele desde 1 de outubro de 1999. A. Gülbahce, ouvido pela Freie und Hansestadt Hamburg, afirmou que se tinha separado definitivamente da sua mulher em novembro de 2000. Devido ao seu trabalho, deslocou-se frequentemente por todo o território alemão e residiu com a sua mulher apenas durante os fins de semana e os períodos de férias.

36. Em dezembro de 2005, A. Gülbahce requereu a renovação da sua autorização de residência para o exercício de uma atividade profissional iniciada em novembro de 2004, na Atla GmbH, em Hamburgo.

37. Por decisão de 6 de fevereiro de 2006, confirmada por decisão de 29 de agosto, a Freie und Hansestadt Hamburg revogou as autorizações de residência de A. Gülbahce de 16 de agosto de 2001 e 20 de janeiro de 2004, com efeitos retroativos. Indeferiu o requerimento de prorrogação da sua autorização de residência e ameaçou expulsá-lo para a Turquia. Em seu entender, as autorizações de residência de A. Gülbahce não deviam ter sido renovadas, uma vez que a comunhão de vida não tinha durado dois anos, segundo as declarações da mulher. A Freie und Hansestadt Hamburg considera igualmente que A. Gülbahce não podia invocar qualquer direito à prorrogação do artigo 6.º da Decisão n.º 1/80, uma vez que, na data de cada prorrogação, não exercia uma atividade profissional para a mesma entidade patronal há, pelo menos, um ano. Além disso, A. Gülbahce obteve de forma fraudulenta as referidas autorizações de residência, dado que a comunhão de vida entre ele e a sua mulher tinha terminado.

38. Por decisão de 3 de julho de 2007, o Verwaltungsgericht (Alemanha) negou provimento ao recurso interposto por A. Gülbahce da decisão da Freie und Hansestadt Hamburg, com o fundamento de que esta procedeu adequadamente à revogação das autorizações de residência, uma vez que a comunhão de vida dos cônjuges não tinha durado dois anos. Além disso, o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, invocado por A. Gülbahce em relação à autorização para o exercício de uma atividade profissional por tempo indeterminado, não tinha por efeito impor que a Freie und Hansestadt Hamburg, através da prorrogação da sua autorização de residência, lhe permitisse prosseguir as atividades profissionais que ele exercia na época.

39. Por acórdão de 29 de maio de 2008, o Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, tribunal de segunda instância, alterou a sentença do Verwaltungsgericht e condenou a Freie und Hansestadt Hamburg a emitir uma autorização de residência para A. Gülbahce, com o fundamento de que a autorização, por tempo indeterminado, para o exercício de uma atividade profissional, conjugada com o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, dava lugar a um direito de residência independente do casamento. Com efeito, um trabalhador turco integrado no mercado regular do emprego de um Estado-Membro e que dispõe de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional, por tempo indeterminado, tem o direito de invocar esta disposição, ainda que não possa invocar os direitos decorrentes do artigo 6.º desta mesma decisão. O órgão jurisdicional de recurso considera que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às proibições de discriminação previstas no acordo CEE-Marrocos e no acordo euro-mediterrânico deve ser adotada, por analogia. O direito ao exercício efetivo de uma atividade profissional só poderia ter-lhe sido retirado por motivos de proteção de um interesse legítimo do Estado, como razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Ora, esses motivos não existiam e, em especial, A. Gülbahce não celebrou um casamento branco.

40. Pronunciando-se em sede de recurso, o Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), por acórdão de 8 de dezembro de 2009, revogou o acórdão de 29 de maio de 2008 e remeteu o processo para novo julgamento e nova decisão, com o fundamento de que o órgão jurisdicional de recurso partiu, erradamente, do princípio de que A. Gülbahce tinha tido direito à prorrogação ou à atribuição de uma autorização de residência ao abrigo do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 e tendo em conta a concessão de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional, por tempo indeterminado.

41. O órgão jurisdicional de reenvio indica que decorre das novas audiências que tiveram lugar no âmbito do reenvio do processo, bem como dos elementos de prova apresentados pelas partes que A. Gülbahce é, desde outubro de 2006, funcionário da Consultin Bau GmbH, localizada em Hamburgo, inicialmente de forma descontínua e, desde 2 de novembro de 2009, de forma permanente.

III — Questões prejudiciais

42. Perante as dúvidas quanto à interpretação a dar às disposições da Decisão n.º 1/80, o Hamburgisches Oberverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 ser interpretado no sentido de que:

a) um trabalhador turco a quem tenha sido regularmente concedida uma autorização para exercer uma atividade profissional no território de um Estado-Membro, por um período determinado (ou, eventualmente, por tempo indeterminado), que ultrapassa o prazo de validade da autorização de residência (designada por autorização exorbitante para o exercício de uma atividade profissional subordinada), pode exercer os direitos decorrentes daquela autorização durante todo esse período, desde que a tal não se oponham motivos de proteção de um interesse legítimo do Estado, tais como razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública?

b) e de que é vedado ao Estado-Membro privar, desde o início, esta autorização de todo e qualquer efeito no estatuto do trabalhador em matéria de residência, invocando disposições de direito nacional, em vigor à data da atribuição dessa autorização, sobre a subordinação da autorização para o exercício da atividade profissional à autorização de residência (na sequência dos acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de março de 1999, El-Yassini, C-416/96, Colet., p. I-1209, ponto n.º 3 do dispositivo e n.ºs 62 a 65, quanto ao âmbito de aplicação do artigo 40.º, primeiro parágrafo, do Acordo de Cooperação CEE-Marrocos, e de

14 de dezembro de 2006, Gattoussi, C-97/05, Colet., p. I-11917, ponto 2, n.os 36 a 43, relativo ao âmbito de aplicação do artigo 64.º, n.º 1, do acordo de associação euro-mediterrânico)?

Em caso de resposta afirmativa a esta questão:

2) Deve o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 ser interpretado no sentido de que a cláusula de 'standstill' também proíbe que o Estado-Membro retire, através de um ato normativo [neste caso, a Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lei alemã relativa à residência, ao exercício da profissão e à integração de estrangeiros no território federal), de 30 de julho de 2004], a um trabalhador turco integrado no mercado regular de trabalho, a possibilidade de invocar, relativamente à autorização para o exercício de uma atividade profissional subordinada que lhe foi anteriormente atribuída e ultrapassa o prazo de validade da autorização de residência, a violação da proibição de discriminação do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80?

Em caso de resposta afirmativa a esta questão:

3) Deve o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 ser interpretado no sentido de que a proibição de discriminação nele estabelecida não impede, em caso algum, as autoridades nacionais de revogar autorizações de residência temporárias indevidamente concedidas a um trabalhador turco durante um determinado período com base no direito nacional, após o termo do prazo de validade dessas autorizações, segundo as disposições de direito nacional, e com efeitos nos períodos em que o trabalhador turco fez uso da autorização, por tempo indeterminado, para o exercício de atividade profissional subordinada, que antes lhe tinha sido regularmente concedida, e nos quais trabalhou?

4) Deve o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 ser ainda interpretado no sentido de que apenas abrange a atividade profissional que o trabalhador turco, titular de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional subordinada regularmente concedida pelas autoridades nacionais por tempo indeterminado e sem nenhuma limitação material, exerça na data do termo da sua autorização de residência temporária, concedida com uma finalidade diferente, pelo que o trabalhador turco que se encontre em tal situação não pode exigir, depois de ter abandonado definitivamente aquela atividade profissional, que as autoridades nacionais também lhe concedam autorização de residência para exercício de nova atividade, que eventualmente cubra o período de inatividade necessário para procurar outro emprego?

5) Deve o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, ser ainda interpretado no sentido de que a proibição de discriminação (apenas) impede as autoridades nacionais do Estado-Membro de acolhimento de adotar, relativamente a um cidadão turco integrado no mercado regular do emprego a quem esse Estado-Membro originalmente atribuiu direitos relativos ao exercício de uma atividade profissional mais abrangentes do que os relativos à sua residência, após o termo da última autorização de residência concedida, medidas que ponham fim à residência, quando essas medidas não se destinam a proteger um interesse legítimo do Estado, mas não o obrigam a conceder uma autorização de residência?»

IV — Análise

43. A. Gülbahce considera que a prorrogação das suas autorizações de residência em agosto de 2001 e em janeiro de 2004 não era contrária ao direito e que tinha legitimidade para reivindicar esta prorrogação para exercer o seu direito ao trabalho resultante da autorização para o exercício de uma atividade profissional, por tempo indeterminado, que lhe foi atribuída em setembro de 1998.

44. Decorre da decisão de reenvio que o Hamburgisches Oberverwaltungsgericht parte do pressuposto de que A. Gülbahce não podia invocar os direitos previstos no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 para efeitos da contestação da revogação das suas autorizações de residência.

45. No entanto, observa-se que, nesta decisão, indica que, em dezembro de 2005, A. Gülbahce requereu a prorrogação da sua autorização de residência para um emprego que teve início em novembro de 2004 na Atla GmbH, em Hamburgo. Do mesmo modo, declara que A. Gülbahce só teve uma atividade profissional de maior duração em novembro de 2004, tendo-a exercido até junho de 2006 [18]. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio explica que, no momento da revogação das autorizações de residência de agosto de 2001 e de janeiro de 2004, e do indeferimento da prorrogação da autorização de residência, concretamente, em fevereiro de 2006, A. Gülbahce era funcionário do mesmo empregador há mais de um ano [19].

46. Não me parece, pois, evidente que A. Gülbahce não preenchesse, de algum modo, as condições do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80.

47. Assim, com o objetivo de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, analisarei as questões apresentadas por este último, em primeiro lugar, partindo da hipótese segundo a qual A. Gülbahce podia fundar o seu direito à prorrogação da autorização de residência no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, e depois, partindo do pressuposto em que se baseia o órgão jurisdicional de reenvio, a saber, que A. Gülbahce não preenche as condições desta disposição.

A — *A. Gülbahce pode invocar o direito decorrente do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80*

48. O órgão jurisdicional de reenvio explica que, em conformidade com as disposições nacionais, pela revogação, em fevereiro de 2006, das autorizações de residência de agosto de 2001 e de janeiro de 2004, o direito de residência de A. Gülbahce foi revogado retroativamente a partir de 3 de julho de 2001 e, portanto, ele não podia invocar o artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 [20].

49. Esta constatação parece-me em contradição direta com a jurisprudência do Tribunal de Justiça no acórdão Unal [21].

50. Com efeito, neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 6.º, n.º 1, primeiro travessão, da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que as autoridades nacionais competentes revoguem a autorização de residência de um trabalhador turco com efeitos retroativos à data em que deixou de se verificar o motivo a que o direito nacional sujeitava a concessão da sua autorização de residência, se esse trabalhador não tiver incorrido em qualquer comportamento fraudulento e a revogação tiver ocorrido depois do termo do período de um ano de emprego regular previsto no referido artigo 6.º, n.º 1, primeiro travessão.

51. O Tribunal de Justiça considerou, designadamente, que, segundo o princípio geral do respeito dos direitos adquiridos, quando um nacional turco pode validamente invocar direitos ao abrigo de uma disposição da Decisão n.º 1/80, esses direitos já não dependem de as circunstâncias que lhes deram origem se manterem, uma vez que um requisito desta natureza não é imposto por essa decisão [22].

18 — V. n.º 23 da decisão de reenvio.

19 — V. n.º 24 da decisão de reenvio.

20 — V. n.º 23 da decisão de reenvio.

21 — Acórdão de 29 de setembro de 2011 (C-187/10, Colet., p. I-9045).

22 — Acórdão Unal, já referido (n.º 50).

52. A fim de determinar se B. Unal tinha adquirido tais direitos, o Tribunal de Justiça considerou como data pertinente a da adoção pelas autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento da decisão de revogação da autorização de residência do trabalhador turco [23].

53. No processo principal, as autorizações de residência de A. Gülbahce, de 16 de agosto de 2001 e 20 de janeiro de 2004, foram revogadas por decisão de 6 de fevereiro de 2006. Ora, como indiquei no n.º 45 das presentes conclusões, nessa data, A. Gülbahce verosimilmente trabalhava há mais de um ano para a mesma entidade patronal.

54. Portanto, na data em que teve lugar a revogação das autorizações de residência litigiosas, A. Gülbahce poderia ter adquirido direitos nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, o que implicava necessariamente a existência de um direito correlativo de residência em seu benefício [24]. Para o efeito, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se o período de trabalho de A. Gülbahce, entre novembro de 2004 e junho de 2006, cumpre o requisito de um ano de emprego regular na aceção desta disposição, uma vez que basta que um trabalhador turco ocupe um emprego regular há mais de um ano para que tenha direito à renovação da sua autorização de trabalho para a mesma entidade patronal [25]. A este respeito, a regularidade do emprego pressupõe uma situação estável e não precária no mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento e implica, a esse título, um direito de residência não contestado [26].

55. Designadamente, o exercício de uma atividade laboral por um cidadão turco ao abrigo de uma autorização de residência emitida devido a um comportamento fraudulento que deu lugar a uma condenação ou de uma autorização de residência provisória que só é válida enquanto se aguarda uma decisão definitiva sobre o seu direito de residência não pode criar direitos a favor desse cidadão com base no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 [27].

56. No presente processo, parece que A. Gülbahce não é culpado de qualquer comportamento fraudulento e, além disso, dispunha de uma autorização de residência e de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional, por tempo indeterminado, que lhe permitiam exercer livremente uma atividade assalariada no território alemão. Em quaisquer circunstâncias, é ao órgão jurisdicional de reenvio que incumbe verificar se A. Gülbahce preenchia os requisitos estabelecidos pelo artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80.

57. Por conseguinte, entendo que, se o órgão jurisdicional de reenvio considerasse que A. Gülbahce cumpria o requisito do período de um ano de emprego regular no mercado de trabalho alemão na data da revogação das autorizações de residência de agosto de 2001 e de janeiro de 2004, este poderia invocar os direitos que lhe são conferidos por esta disposição para efeitos da prorrogação da sua autorização de residência e, portanto, as autoridades nacionais competentes não teriam fundamento para lhe revogarem as suas autorizações de residência com efeitos retroativos à data em que o motivo a que o direito nacional subordinava a atribuição da sua autorização de residência deixou de existir.

58. Em contrapartida, se o órgão jurisdicional de reenvio devesse declarar que A. Gülbahce não preenchia esse requisito, a exclusão da possibilidade do mesmo obter a prorrogação da sua autorização de residência com base no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 teria sido adequada.

59. Nesta última hipótese, coloca-se a questão de saber se A. Gülbahce pode invocar o artigo 10.º, n.º 1, da decisão para efeitos da prorrogação da sua autorização de residência.

23 — *Ibidem* (n.ºs 51 e 52).
24 — *Ibidem* (n.ºs 29 e 30).
25 — *Ibidem* (n.º 38).
26 — *Ibidem* (n.º 31).
27 — *Ibidem* (n.º 47).

B — *A. Gülbahce não pode invocar o direito decorrente do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80*

60. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber, no essencial, qual o âmbito do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80. Esta disposição permite que um cidadão turco que disponha de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional, por tempo indeterminado, obtenha uma prorrogação da sua autorização de residência apesar de a redação do artigo 6.º, n.º 1, da decisão, cujas condições ele não cumpre, parecer opor-se-lhe?

61. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio parece entender que A. Gülbahce não pode ser considerado como abrangido por uma das situações previstas no artigo 6.º, n.º 1, da decisão por, na ocasião da revogação da autorização de residência, não ter ainda um período de, pelo menos, um ano de emprego regular para a mesma entidade patronal.

62. Em primeiro lugar, no que respeita à eventual aplicação, por analogia, das regras estabelecidas pelo acordo CEE-Marrocos ou no acordo euro-mediterrânico, há que especificar a diferença existente entre estes acordos e o acordo de associação.

63. O próprio Tribunal de Justiça sublinhou no n.º 61 do acórdão Eddline El-Yassini, já referido, ao indicar que existem diferenças substanciais, não só na redação, mas também nos objeto e objetivo, entre o acordo CEE-Marrocos e o acordo de associação, tendo concluído que a jurisprudência do Tribunal de Justiça no âmbito do acordo de associação não pode ser aplicada por analogia ao acordo CEE-Marrocos.

64. Assim, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça salientou que o acordo de associação tinha por objeto uma integração progressiva dos trabalhadores turcos com vista à adesão da República da Turquia à União, enquanto o acordo CEE-Marrocos se inscreve apenas numa cooperação económica global [28].

65. Após ter recordado a redação do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, o Tribunal de Justiça indica que, neste contexto, sempre considerou que um trabalhador turco, que preencha as condições referidas no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, tem direito à prorrogação da sua autorização de residência no Estado-Membro de acolhimento para poder continuar a aí exercer uma atividade assalariada regular [29].

66. Observando que as disposições da decisão traduzem a sua economia específica, o Tribunal de Justiça concluiu logicamente desse facto que a interpretação do acordo CEE-Marrocos não podia ser feita por analogia com estas disposições.

67. As mesmas razões impõem que o inverso desta afirmação do Tribunal de Justiça seja igualmente válido.

68. Com efeito, no n.º 53 do acórdão Eddline El-Yassini, já referido, o Tribunal de Justiça salientou que a prorrogação da autorização de residência de um trabalhador turco para a continuação do exercício de uma atividade assalariada regular pressupõe que estejam preenchidas as condições referidas no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80. Ora, é forçoso observar que esta disposição não tem equivalente no acordo CEE-Marrocos. Por si só, este elemento é favorável à rejeição da interpretação por analogia proposta por A. Gülbahce. Isso é tanto mais evidente quanto a referida disposição faz parte integrante de um sistema próprio do acordo de associação em razão do seu objeto e da sua finalidade.

69. Daí resulta, em minha opinião, que a hipótese apresentada naquele acórdão não pode ser transposta para o processo em apreço.

28 — V. n.os 54 e 58 do referido acórdão.

29 — V. acórdão Eddline El-Yassini, já referido (n.º 53 e jurisprudência aí referida).

70. Na medida em que não preenche as condições do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, A. Gülbahce não pode invocar qualquer direito à renovação ou à prorrogação da sua autorização de residência com fundamento nesta decisão.

71. Com efeito, resulta do acórdão Unal, já referido, que, quando os direitos adquiridos ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 podem ser invocados como direitos adquiridos, o facto de as condições iniciais que permitiram adquiri-los não se manterem não é relevante [30]. Ora, não estando preenchida a condição da duração mínima do emprego prevista no artigo 6.º, n.º 1, primeiro travessão, desta decisão, não podem ter sido adquiridos os direitos resultantes da mesma.

72. Assim sendo, pode agora ser determinado o âmbito do artigo 10.º, n.º 1, da referida decisão.

73. Esta mesma disposição pertence ao sistema específico do acordo de associação e da Decisão n.º 1/80. Vem, portanto, completar o artigo 6.º, n.º 1, da decisão e não opor-se-lhe, contrariamente à interpretação defendida por A. Gülbahce. Com efeito, dado que esta última disposição prevê um sistema de integração progressivo, o procedimento que estabelece começa por um regime que restringe os direitos do trabalhador turco integrado no mercado regular de trabalho.

74. O regime progressivo da aquisição do direito ao exercício de uma atividade profissional compreende, nas suas primeiras fases, restrições associadas a uma discriminação em razão da nacionalidade, como demonstra o artigo 6.º, n.º 1, segundo travessão, da decisão, que consagra a atribuição de uma prioridade aos trabalhadores dos Estados-Membros. Estas restrições são justificadas pela filosofia global do acordo de associação e são relativas à aquisição do direito a procurar um emprego.

75. Em contrapartida, depois de adquiridos esse direito e o emprego, não se poderia tolerar qualquer discriminação nas condições de exercício do referido direito. É o que, em minha opinião, recorda o artigo 10.º, n.º 1, da referida decisão.

76. Considero, portanto, que as condições de acesso ao emprego dos trabalhadores turcos são reguladas apenas pelo artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 e, consequentemente, que o artigo 10.º, n.º 1, desta decisão não pode ter por vocação regular igualmente estas condições de acesso e permitir, assim, ao interessado fundamentar o seu pedido de prorrogação da autorização de residência com esta última disposição.

77. A este respeito, recorde-se que, no estado atual do direito da União, as disposições relativas ao acordo de associação não colidem com a competência dos Estados-Membros de regulamentarem tanto a entrada no seu território de cidadãos turcos como as condições da sua primeira atividade profissional, limitando-se a regular unicamente a situação dos trabalhadores turcos já regularmente integrados no Estado-Membro de acolhimento em razão do exercício legal de um emprego durante determinado período, de acordo com as duas condições enunciadas no artigo 6.º da Decisão n.º 1/80 [31]. Assim, a primeira admissão de um cidadão turco no território de um Estado-Membro rege-se, em princípio, exclusivamente pelo direito nacional do referido Estado e o interessado só pode invocar, ao abrigo do direito comunitário, determinados direitos em matéria de exercício de um trabalho assalariado ou de uma atividade independente e, correlativamente, em matéria de estadia, na medida em que se encontre em situação regular no Estado-Membro em causa [32].

78. Portanto, o acordo de associação não confere qualquer direito de residência aos trabalhadores turcos.

30 — V. n.º 50 deste acórdão.

31 — V. acórdão de 21 de outubro de 2003, Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, Colet.,. p. I-12301, n.º 63 e jurisprudência aí referida). V., igualmente, acórdão Unal, já referido (n.º 41).

32 — Acórdão Abatay e o., já referido (n.º 65 e jurisprudência aí referida).

79. Por conseguinte, se se admitisse que um trabalhador turco, que não preenche as condições do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, podia invocar o artigo 10.º, n.º 1, desta decisão, isso teria por consequência obrigar os Estados-Membros a prorrogarem a autorização de residência deste trabalhador, apesar de uma situação considerada irregular pelas autoridades nacionais competentes no território do Estado-Membro de acolhimento.

80. Tal interpretação teria por efeito criar um direito de residência em benefício do trabalhador turco desde que ele disponha de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional assalariada, por tempo indeterminado. Esse direito não só não está previsto no acordo de associação como colide com as competências dos Estados-Membros de regulamentarem a entrada no seu território dos nacionais turcos até estes terem adquirido os direitos previstos no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80.

81. A referida interpretação poderia comprometer o sistema instituído pela Decisão n.º 1/80.

V — Conclusões

82. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma ao Hamburgisches Oberverwaltungsgericht:

«1) O artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da Associação, adotada pelo Conselho de Associação instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, que foi assinado, em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro, deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode revogar a autorização de residência de um trabalhador turco com efeitos retroativos à data em que deixou de se verificar o motivo a que o direito nacional sujeitava a concessão da sua autorização de residência, se esse trabalhador não tiver incorrido em qualquer comportamento fraudulento e a revogação tiver ocorrido depois do termo do período de um ano de emprego regular previsto nesta disposição.

2) O artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, deve ser interpretado no sentido de que um cidadão turco que disponha de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional, por tempo indeterminado, e não preencha as condições previstas no artigo 6.º, n.º 1, da decisão, não pode invocar aquela primeira disposição para obter uma prorrogação da sua autorização de residência no território do Estado-Membro de acolhimento.»