

Versão anonimizada

Tradução

C-394/19 – 1

Processo C-394/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

21 de maio de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Bélgica)

Data da decisão de reenvio:

14 de maio de 2019

Recorrentes:

PN

QO

RP

SQ

TR

Recorrido:

Centre public d'action sociale d'Anderlecht (CPAS)

[OMISSIS] [OMISSIS]

I TRAMITACÃO

O presente processo foi instaurado por petição apresentada na Secretaria do Tribunal em 13 de fevereiro de 2019. [tramitação processual]

[OMISSIS]

II DECISÕES IMPUGNADAS E OBJETO DO PEDIDO

Por decisão de 12 de novembro de 2018, o CPAS de Anderlecht (Centro público de ação social de Anderlecht) recusou a PN o benefício de uma prestação de assistência social equivalente ao rendimento social de inserção [OMISSIS], com base na seguinte fundamentação:

«Está em situação irregular no território belga.

Ora, as pessoas em permanência ilegal, nos termos do artigo 57.º, n.º 2, da Lei orgânica dos CPAS, de 8 de julho de 1976, apenas podem beneficiar de apoio médico urgente.

O Comité Especial do Serviço Social considera, por conseguinte, que não preenche as condições legais de concessão de uma prestação equivalente ao rendimento social de inserção.»

Por decisão do mesmo dia e com base na mesma fundamentação, o CPAS de Anderlecht recusou igualmente a QO o benefício de uma assistência social equivalente ao rendimento social de inserção a partir de 18 de outubro de 2018, e atribuiu-lhe um cartão de saúde no âmbito da assistência médica urgente.

PN e QO solicitam [OMISSIS] que o CPAS de Anderlecht seja condenado a conceder-lhes uma prestação de assistência social equivalente ao rendimento social de inserção tabelado para pessoas que tenham famílias a cargo a partir de 18 de outubro de 2018.

III FACTOS

[OMISSIS]

PN, nascida em 1 de janeiro de 1975, de nacionalidade marroquina, declara ter chegado à Bélgica durante o ano de 2003.

Em 6 de dezembro de 2003, casou com US, de nacionalidade belga. [OMISSIS]

Em 12 de janeiro de 2008, PN e US divorciaram-se.

Em 19 de março de 2008, PN casou, em Marrocos, com QO, nascido em 27 de setembro de 1976 e de nacionalidade marroquina.

Em 28 de novembro de 2008, QO chegou ao território belga munido de um visto de curta duração. Na sequência da expiração deste último, foi-lhe comunicada, em 23 de abril de 2009, uma ordem de abandono do território [OMISSIS].

Em 15 de outubro de 2009, QO apresentou um pedido de residência ao abrigo do artigo 9.º-A da loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e ao afastamento de estrangeiros) [pedido de regularização de residência por circunstâncias excepcionais].

Em 2 de agosto de 2010, nasceu RP, o primeiro filho de PN e de QO.

Em 27 de janeiro de 2011, QO é autorizado a uma estadia de mais 3 meses.

Por decisão de 12 de junho de 2012, o tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas) anulou o casamento entre PN e US.

Em 29 de janeiro de 2013, o Office des étrangers (Serviço de Estrangeiros) retirou o direito de residência a PN e ao seu filho RP, sendo esta decisão acompanhada de uma ordem de abandono do território e de uma proibição de entrada no território de 5 anos, com base na seguinte fundamentação (tradução livre):

«A interessada não tinha, segundo o tribunal de première instance de Bruxelles [...], a intenção de estabelecer uma comunhão de vida duradoura com o nacional belga com quem se casou. Abusou, conscientemente e com uma intenção fraudulenta, dos procedimentos belgas de reagrupamento familiar. Está assente que PN defraudou com o objetivo de obter um direito de residência. O seu direito de estabelecimento é revogado por fraude em 29 de janeiro de 2013.»

Em 21 de março de 2013, em consequência da decisão de revogação do direito de residência de PN, também QO vê retirado o seu título de residência, e interpõe, em 25 de abril de 2013, recurso para o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros).

Por acórdão de 27 de maio de 2014, a cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) confirmou a sentença do tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas) de 12 de junho de 2012.

Em 30 de julho de 2014, PN e QO têm um segundo filho, SQ.

Em 27 de julho de 2015, PN e QO apresentaram um pedido de residência ao abrigo do artigo 9.º-A da loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e ao afastamento dos estrangeiros) [pedido de regularização de residência por circunstâncias excepcionais], ao qual foi negado provimento por uma decisão de inadmissibilidade acompanhada de uma ordem de abandono do território em 16 de novembro de 2015.

Em 15 de setembro de 2016, o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) indeferiu o recurso interposto por QO em 25 de abril de 2013.

Em 26 de setembro de 2016, PN e QO têm um terceiro filho, TR.

Por carta de 13 de junho de 2017 dirigida ao Estado belga, o advogado de PN e de QO alegou que a revogação do direito de residência destes tinha ocorrido em violação do direito europeu, tendo solicitado, a título de reparação em espécie, a restituição a PN do seu cartão F + [cartão de residência permanente de um membro da família de um cidadão da União], a concessão deste cartão aos seus filhos, e a concessão de um cartão B [Certificado de inscrição no registo dos estrangeiros — estada ilimitada] a QO.

Por mensagem de correio eletrónico de 16 de junho de 2017, o Estado belga indeferiu o pedido, com base na seguinte fundamentação:

«[OMISSIS].

A decisão data efetivamente de 29 de janeiro de 2013. Esta decisão foi notificada à cliente de V.Exa. em 20 de março de 2013.

Os clientes de V.Exa. tinham o direito de interpor recurso nos 30 dias seguintes a essa notificação.

Não foi interposto qualquer recurso pelos seus clientes. A proibição de entrada continua a ser aplicável.»

Em 24 de janeiro de 2018, PN e QO, com vista a obter a emissão de uma autorização de residência [OMISSIS], reclamaram perante o tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância Francófono de Bruxelas).

Por decisão de 10 de julho de 2018, este declarou-se incompetente [OMISSIS].

PN e QO interpuseram recurso dessa decisão, estando o processo pendente na cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas).

[OMISSIS]

IV ANÁLISE

O artigo 1.º da loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS (Lei orgânica dos CPAS, de 8 de julho de 1976) enuncia que «todas as pessoas têm direito à assistência social. Esta tem por objetivo proporcionar a cada indivíduo uma existência conforme à dignidade humana».

[OMISSIS] O artigo 57.º, n.º 2, desta mesma lei dispõe:

«Em derrogação das outras disposições da presente lei, a missão do centro público de assistência social limita-se:

1.º à concessão da assistência médica urgente a um estrangeiro que resida ilegalmente no Reino; (...).»

Esta disposição tem por finalidade incitar os estrangeiros em permanência ilegal a cumprir as ordens de abandono do território.

PN e QO expõem [OMISSIS] que o facto de não possuírem atualmente um título de residência é imputável ao Estado belga, em violação do direito europeu, e que o órgão jurisdicional de reenvio é competente para sanar essa violação, pelo menos, preservando o seu direito à assistência social, a fim de lhes permitir ter uma existência conforme à dignidade humana.

A Diretiva 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 devia estar transposta em 30 de abril de 2006, prevê no seu artigo 35.º:

«Os Estados-Membros podem tomar as medidas necessárias para recusar, fazer cessar ou retirar qualquer direito conferido pela presente diretiva em caso de abuso de direito ou de fraude, como os casamentos de conveniência. Essas medidas devem ser proporcionadas e sujeitas às garantias processuais estabelecidas nos artigos 30.º e 31.º»

À época em que foram tomadas as decisões de revogação do direito de residência de PN e de QO, a base jurídica destas no direito interno era o artigo 42.º-F da loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e ao afastamento dos estrangeiros), cuja redação era então a seguinte:

«O ministro ou o seu delegado podem recusar a entrada ou pôr termo ao direito de residência do cidadão da União ou dos membros da sua família quando aquele ou estes tenham utilizado informações falsas ou enganosas ou documentos falsos ou falsificados, ou tenham recorrido à fraude ou a outros meios ilegais, que tenham sido determinantes para o reconhecimento desse direito.»

Contrariamente ao artigo 35.º da Diretiva 2004/38/CE, este texto não previa a realização de um exame prévio de proporcionalidade.

Este exame só foi introduzido na sequência da alteração, pela loi du 4 mai 2016 (Lei de 4 de maio de 2016) [OMISSIS], do artigo 42.º-F da loi du 15 décembre 1980 (Lei de 15 de dezembro de 1980), da seguinte forma:

«O ministro ou o seu delegado podem pôr termo à residência de um cidadão da União ou de um membro da sua família e afastá-lo do território do Reino quando tiver sido feito uso de informações falsas ou enganosas ou de documentos falsos ou falsificados, ou quando tenha havido recurso à fraude ou a outros meios ilegais que tenham contribuído para o reconhecimento da residência.

Quando o ministro ou o seu delegado pretendam tomar essa decisão, terão em conta a duração da residência do interessado no Reino, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Reino e a importância dos seus laços com o seu país de origem.»

A exposição de motivos ([OMISSIS]) precisa a este respeito que:

«As alterações introduzidas [...] visam clarificar as disposições da Lei de 15 de dezembro de 1980 relativa à recusa de entrada e permanência e à retirada da residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, garantindo uma transposição correta da Diretiva 2004/38/CE.

O artigo 35.º da Diretiva 2004/38/CE não exige de modo algum que a utilização da fraude tenha sido determinante para o reconhecimento da residência. Todavia, há que ter em conta o princípio da proporcionalidade e as garantias previstas nos artigos 30.º e 31.º da referida diretiva.

É por isso que, doravante, o ministro ou o seu delegado deverão ter em conta a duração da residência do interessado no Reino, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Reino e a importância dos seus laços com o seu país de origem.»

Assim, não é verdadeiramente contestável que as decisões de revogação do direito de residência de PN e de QO foram adotadas com base numa transposição incorreta da Diretiva 2004/38/CE, e sem o exame prévio de proporcionalidade exigido por esta, estando estas decisões na base da decisão controvertida.

O Tribunal de Justiça da União Europeia [a seguir «Tribunal de Justiça»] [OMISSIS] definiu os princípios relativos à responsabilidade dos Estados em razão de uma legislação nacional contrária ao direito da União.

No seu Acórdão de 19 de novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428), o Tribunal de Justiça indica:

«31. Deve recordar-se, antes de mais, que o Tratado CEE criou uma ordem jurídica própria, integrada nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros e que se impõe aos respetivos órgãos jurisdicionais, cujos sujeitos são não apenas os Estados-Membros, mas também os seus nacionais e que, ao mesmo tempo que cria encargos para os particulares, o direito comunitário

é também destinado a instituir direitos que se incluem no seu património jurídico; estes nascem não apenas quando se faz uma atribuição explícita dos mesmos através do Tratado, mas também em virtude das obrigações que o Tratado impõe de forma bem definida quer aos particulares quer aos Estados-Membros e às instituições comunitárias (ver Acórdãos de 5 de fevereiro de 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, p. 3, e de 15 de julho de 1964, Costa, 6/64, Recueil, p. 1141).

32. Deve recordar-se também que, tal como decorre da jurisprudência constante, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais, encarregados de aplicar, no âmbito das suas competências, as disposições do direito comunitário, assegurar o pleno efeito dessas normas e proteger os direitos que as mesmas conferem aos particulares (ver, designadamente, os acórdãos de 9 de março de 1978, Simmenthal, n.º 16, 106/77, Recueil, p. 629, e de 19 de junho de 1990, Factortame n.º 19, C-213/89, Colet., p. I-2433).

33. Deve concluir-se que a plena eficácia das normas comunitárias seria posta em causa e a proteção dos direitos que as mesmas reconhecem estaria enfraquecida se os particulares não tivessem a possibilidade de obter reparação quando os seus direitos são lesados por uma violação do direito comunitário imputável ao Estado-Membro.

34. A possibilidade de reparação pelo Estado-Membro é particularmente indispensável quando, como no caso dos autos, o pleno efeito das normas comunitárias está subordinado à condição de uma ação por parte do Estado e, por conseguinte, os particulares não podem, na falta de tal ação, invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais os direitos que lhe são reconhecidos pelo direito comunitário.

35. Daí resulta que o princípio da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe sejam imputáveis é inerente ao sistema do Tratado.

36. A obrigação de os Estados-Membros repararem estes prejuízos tem igualmente o seu fundamento no artigo 5.º do Tratado, nos termos do qual os Estados-Membros são obrigados a tomar todas as medidas gerais ou particulares para assegurar a execução das obrigações que lhes incumbem por força do direito comunitário. Ora, entre essas obrigações encontra-se a de eliminar as consequências ilícitas de uma violação do direito comunitário (ver, no que respeita à disposição análoga do artigo 86.º do Tratado CECA, o acórdão de 16 de dezembro de 1960, Humblet, 6/60, Recueil, p. 1125).

37. Resulta de tudo o que precede que o direito comunitário impõe o princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a reparar os

prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes sejam imputáveis.»

Estes princípios foram confirmados no Acórdão de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79). O Tribunal de Justiça responde à questão prejudicial:

«1) O princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a reparar os prejuízos causados aos particulares em virtude das violações do direito comunitário que lhes são imputáveis é aplicável sempre que o incumprimento em causa seja atribuído ao legislador nacional.

2) Quando uma violação do direito comunitário por um Estado-Membro é imputável ao legislador nacional que atua num domínio onde dispõe de um amplo poder de apreciação para efetuar escolhas normativas, os particulares lesados têm direito à reparação desde que a regra de direito comunitário violada tenha por objeto conferir-lhes direitos, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre essa violação e o prejuízo sofrido pelos particulares. Com esta reserva, é no quadro do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado pela violação do direito comunitário que lhe é imputável, subentendendo-se que as condições fixadas pela legislação nacional aplicável não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna, nem estabelecidas de forma a tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação.

3) O órgão jurisdicional nacional não pode, no quadro da legislação nacional que aplica, subordinar a reparação do prejuízo à existência de dolo ou negligência por parte do órgão estadual a quem o incumprimento é imputável, que vá além da violação suficientemente caracterizada do direito comunitário.

4) A reparação, pelos Estados-Membros, dos prejuízos que causaram aos particulares em virtude de violações do direito comunitário deve ser adequada ao prejuízo sofrido. Não existindo disposições comunitárias nesse domínio, incumbe ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro fixar os critérios que permitem determinar a extensão da indemnização, subentendendo-se que não podem ser menos favoráveis do que os relativos às reclamações ou ações semelhantes baseadas no direito interno e que, de modo algum, podem ser fixados de forma a tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a reparação. Uma regulamentação nacional que limita, de um modo geral, o prejuízo reparável apenas aos prejuízos causados a determinados bens individuais especialmente protegidos, com exclusão total do lucro cessante dos particulares, viola o direito comunitário.

No quadro de reclamações ou ações baseadas no direito comunitário, devem, por outro lado, poder ser concedidas indemnizações específicas, como a indemnização «exemplar» do direito inglês, se também o puderem ser no quadro de reclamações ou ações semelhantes baseadas no direito nacional.

5) A obrigação dos Estados-Membros de repararem os prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes são imputáveis não pode ficar limitada apenas aos prejuízos sofridos após a pronúncia de um acórdão do Tribunal de Justiça em que se declara o incumprimento imputado».

Face a estes desenvolvimentos, há que submeter ao Tribunal de Justiça a questão enunciada no dispositivo da presente decisão.

[OMISSIS] [OMISSIS]

[OMISSIS]

[medida provisória que concede uma assistência social enquanto se aguarda a decisão que vier a ser proferida quanto ao mérito].

PELOS FUNDAMENTOS EXPOSTOS,

O TRIBUNAL,

[OMISSIS]

Em aplicação do artigo 267.º do TFUE, submete ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

- Devem o princípio da plena eficácia das normas comunitárias e da sua proteção, tal como definido nos Acórdãos Francovich e Brasserie du pêcheur, e a Diretiva 2004/38/CE, ser interpretados no sentido de que obrigam o Estado-Membro, no caso de um estrangeiro privado do direito de residência sem um exame prévio da proporcionalidade devido a uma transposição incorreta para o direito interno, a tomar a cargo, no âmbito do seu regime de assistência social, as necessidades elementares além das necessidades médicas do recorrente, até que seja proferida uma decisão sobre a sua situação de residência em conformidade com o direito da União?

[OMISSIS] [OMISSIS]

[OMISSIS] Assinaturas