

Versão anonimizada

Tradução

C-905/19 – 1

Processo C-905/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

11 de dezembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Tribunal Administrativo de Darmstadt, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

27 de novembro de 2019

Recorrente:

EP

Recorrido:

Kreis Groß-Gerau

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT (TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE DARMSTADT)

DESPACHO

No processo administrativo instaurado por

EP,

[*Omissis*] Riedstadt,

[*Omissis*]

– recorrente –,

[*Omissis*]

PT

contra

Kreis Groß-Gerau, [omissis]

– recorrido –,

relativo a uma autorização de residência,

o Verwaltungsgericht Darmstadt [omissis] decidiu,

em 27 de novembro de 2019:

Suspender a instância.

Submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

Pode deduzir-se da proibição de discriminação do artigo 64.º do Acordo Euro-Mediterrânico com a Tunísia, uma proibição da redução do período de validade de uma autorização de residência devido à cessação superveniente das condições para a concessão dessa autorização de residência, se

- **o nacional tunisino, no momento da notificação da redução *a posteriori* do período de validade da autorização de residência, exercer uma atividade profissional,**
- **a decisão de redução não se basear em fundamentos que protejam um interesse legítimo do Estado, como a ordem pública, a segurança e a saúde públicas, e**
- **o nacional tunisino não dispuser de uma autorização para exercer uma atividade profissional (autorização de trabalho) independente da autorização de residência, gozando apenas por força da lei do direito de exercer uma atividade durante o período de validade da autorização de residência?**

O estatuto jurídico de um estrangeiro em virtude da proibição de discriminação prevista no artigo 64.º do Acordo Euro-Mediterrânico com a Tunísia pressupõe, para além de uma autorização de residência, a concessão de uma autorização administrativa para o exercício de uma atividade profissional?

Qual é o momento relevante para apreciar o estatuto jurídico em matéria de autorizações de residência e de trabalho? É determinante a data da adoção da decisão administrativa que retira o direito de residência ou a data da decisão judicial?

FUNDAMENTOS

I. Factos

O recorrente, um nacional tunisino, casou, em 11 de maio de 2016, na República da Tunísia, com a nacional alemã S. Em 21 de setembro de 2016, deu entrada no território da República Federal da Alemanha com um visto para efeitos de reagrupamento familiar emitido em 21 de setembro de 2016 pela Embaixada alemã em Tunes com a aprovação do recorrido e válido até 19 de dezembro de 2016. Em 3 de novembro de 2016, o Landrat (administração distrital) do recorrido concedeu-lhe, pela primeira vez, uma autorização de residência válida até 23 de fevereiro de 2019, que, por força da lei, conferia ao recorrente o direito de exercer uma atividade profissional. Em 9 de janeiro de 2019, esta autorização de residência foi prorrogada até 8 de janeiro de 2022.

Em 13 de junho de 2018, nasceu no território da República Federal da Alemanha o filho do recorrente, nacional alemão.

O recorrente exerce, desde 9 de janeiro de 2019, uma atividade por conta de outrem.

Em 15 de abril de 2019, o recorrente e a sua mulher declararam de comum acordo perante o recorrido que se tinham separado em janeiro de 2019 e que pretendiam divorciar-se.

Por Decisão de 24 de julho de 2019, o recorrido reduziu *a posteriori* o período de validade da autorização de residência do recorrente, que ainda era válida até 8 de janeiro de 2022, para a data da notificação daquele ato administrativo. A decisão de conceder uma autorização de residência atendendo ao facto de o recorrente ter um filho alemão não foi tomada porque o recorrente não apresentou o correspondente pedido de autorização de residência. O recorrente foi convidado a abandonar o território federal o mais tardar até 14 de agosto de 2019, sob ameaça de expulsão para a Tunísia caso não deixasse voluntariamente aquele território no prazo fixado. A título de fundamentação foi indicado que a autorização de residência podia ser limitada no tempo *a posteriori*, nos termos do § 7, n.º 2, segunda frase, da Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Lei relativa à residência, ao trabalho e à integração dos estrangeiros no território federal, a seguir «AufenthG»), porque desde o final de janeiro de 2019 que deixou de existir comunhão de vida conjugal do recorrente com a sua mulher alemã. A autorização de residência foi concedida apenas para efeitos da constituição e garantia da comunhão de vida conjugal com a mulher. Embora o recorrente tenha apresentado a certidão de nascimento do filho, não apresentou qualquer pedido de autorização de residência para a constituição e garantia da comunhão de vida familiar com o seu filho, pelo que não foi possível qualquer decisão a este respeito. O ato administrativo foi notificado ao recorrente em 26 de julho de 2019, conforme demonstra o comprovativo de entrega postal.

O recorrente interpôs recurso por telefax de 13 de agosto de 2019. A título de fundamentação alega que, enquanto pai de uma criança alemã, tem direito a uma autorização de residência.

O recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

condenar o recorrido a conceder-lhe uma autorização de residência, revogando o ato administrativo de 24 de julho de 2019.

O recorrido conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

negar provimento ao recurso.

A título de fundamentação salienta que, até à data, não foi apresentado qualquer pedido de autorização de residência atendendo ao filho alemão. Uma vez que o recurso foi acompanhado de um pedido nesse sentido, os factos estão agora a ser analisados.

II. Quadro jurídico

Acordo Euro-Mediterrânico

O artigo 64.º do Acordo Euro-Mediterrânico, que figura no capítulo I («Disposições relativas aos trabalhadores»), do título VI («Cooperação social e cultural»), tem a seguinte redação:

«(1) Cada Estado-Membro aplicará aos trabalhadores de nacionalidade tunisina que trabalhem no seu território um regime caracterizado pela ausência de qualquer forma de discriminação baseada na nacionalidade em relação aos seus próprios nacionais, no que se refere às condições de trabalho, de remuneração e de despedimento.

(2) Qualquer trabalhador tunisino autorizado a exercer, a título temporário, uma atividade profissional assalariada no território de um Estado-Membro, beneficia das disposições do n.º 1 no que se refere às condições de trabalho e de remuneração.

(3) A Tunísia aplicará o mesmo regime aos nacionais dos Estados-Membros que trabalham no seu território.»

O artigo 66.º do Acordo Euro-Mediterrânico prevê:

«As disposições do presente capítulo não são aplicáveis aos nacionais de uma das partes que residam ou trabalhem ilegalmente no território do país de acolhimento.»

A declaração comum relativa ao artigo 64.º, n.º 1, do Acordo Euro-Mediterrânico, adotada pelas partes contratantes na ata final do referido acordo, precisa ainda:

«O n.º 1 do artigo 64.º, no que se refere à ausência de discriminação em matéria de despedimento, não poderá ser invocado para obter a renovação da autorização de residência. A concessão, a renovação ou a recusa da autorização de residência rege-se unicamente pela legislação de cada Estado-Membro, bem como pelos acordos e convenções bilaterais [...]»

Por força do artigo 91.º do Acordo Euro-Mediterrânico, a declaração comum faz parte integrante deste acordo.

As disposições relevantes do direito alemão resultam das seguintes disposições da AufenthG [na versão publicada em 25 de fevereiro de 2008 (BGBl. I p. 162), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 49.º da Zweites Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 20. November 2019 [Segunda Lei de adaptação do direito em matéria de proteção de dados ao Regulamento (UE) 2016/679 e de transposição da Diretiva (UE) 2016/680 de 20 de novembro de 2019 (BGBl. I p. 1626)]:

§ 4 Exigência de um título de residência

[...]

«(2) O título de residência permite exercer uma atividade profissional nos casos em que esta lei não disponha de outro modo, ou se o título de residência permitir expressamente o exercício da referida atividade. Cada título de residência deve indicar se é permitido o exercício de uma atividade profissional. Um cidadão estrangeiro que não possua um título de residência para efeitos de trabalho só pode ser autorizado a exercer uma atividade profissional se a Bundesagentur für Arbeit (Agência Federal do Emprego) tiver manifestado a sua concordância ou se houver regulamentação que disponha que o exercício dessa atividade sem a autorização desta agência é lícito. As restrições impostas pela referida agência quanto à emissão da autorização devem ser indicadas no título de residência.

(3) Os estrangeiros só podem exercer uma atividade profissional se o título de residência lhes conferir esse direito. Os estrangeiros só podem ser empregados ou contratados para outros serviços ou trabalhos remunerados se possuírem esse título de residência. Tal não se aplica a trabalhos sazonais, se o estrangeiro tiver uma autorização de trabalho para efeitos de uma atividade sazonal, ou para outras atividades profissionais, se o estrangeiro estiver autorizado a exercer a atividade profissional com base num acordo internacional, numa lei ou num regulamento sem ter direito a fazê-lo em virtude de um título de residência. [...]»

§ 7 Autorização de residência

«(1) A autorização de residência é um título temporário. É concedida para os fins de residência indicados nas secções seguintes. [...]

(2) A autorização de residência deve ser emitida com o prazo adequado à finalidade para que é requerida. Se uma das condições de concessão, renovação ou fixação do prazo de residência deixar de se verificar, o prazo pode igualmente ser reduzido *a posteriori*.»

Secção 6. Residência por motivos familiares

§ 27 Princípio do reagrupamento familiar

«(1) A autorização de residência para permitir a união da vida familiar no território federal a membros da família de estrangeiros (reagrupamento familiar) é concedida e prorrogada com vista à proteção do casamento e da família, nos termos do artigo 6.º da Grundgesetz (Constituição).

[...]

(5) O título de residência ao abrigo desta secção autoriza o exercício de uma atividade profissional.»

§ 28 Reagrupamento familiar com cidadãos alemães

«(1) A autorização de residência deve ser concedida ao estrangeiro que seja:

1. cônjuge de um cidadão alemão,
2. filho solteiro menor de um cidadão alemão,
3. progenitor de um cidadão alemão solteiro menor para o exercício da autoridade parental sobre o menor,

desde que o cidadão alemão tenha a sua residência habitual no território federal.

[...]»

§ 84 Efeitos da oposição e do recurso

«(2) Sem prejuízo do seu efeito suspensivo, as oposições e os recursos não afetam a eficácia da expulsão nem de qualquer outro ato administrativo que ponha termo à legalidade da residência. Para efeitos do início ou do exercício de uma atividade profissional, o título de residência é considerado válido enquanto o prazo para apresentação de oposição ou interposição de recurso não tiver expirado, durante o processo judicial relativo a um pedido admissível de determinação ou de restabelecimento do efeito suspensivo, ou enquanto o recurso interposto tiver efeito suspensivo. Não haverá uma interrupção da legalidade da residência se o ato administrativo for anulado por uma decisão administrativa ou não for suscetível de recurso.»

III. Fundamentação da decisão de reenvio

O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 64.º, n.º 1, do 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, 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 1998, L 97, p. 1, a seguir «Acordo Euro-Mediterrânico»).

O órgão jurisdicional de reenvio submete ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea a), e segundo parágrafo, TFUE, as questões formuladas no dispositivo relativas à interpretação do artigo 64.º do Acordo Euro-Mediterrânico com a Tunísia e, por conseguinte, aplicando analogicamente o § 94 do *Verwaltungsgerichtsordnung* (Código do Processo Administrativo), suspende a instância até o Tribunal de Justiça proferir uma decisão.

As questões submetidas são determinantes para a decisão do órgão jurisdicional de reenvio. Se se puder deduzir do artigo 64.º do Acordo Euro-Mediterrânico com a Tunísia uma proibição da redução *a posteriori* do período de validade da autorização de residência, a decisão do recorrido em matéria de direito dos estrangeiros é ilegal e não poderá justificar a cessação da residência do recorrente.

Mesmo que o recorrido concedesse ao recorrente uma nova autorização de residência atendendo ao seu filho alemão, uma decisão sobre a questão prejudicial continuaria a ser relevante. Com efeito, o recorrente deixaria de ter residência legal ininterrupta com base numa autorização de residência, pelo que os períodos de residência legal baseados no casamento com o nacional alemão não podiam ser contabilizados para os períodos de residência prévia necessários para um direito de residência permanente, sob a forma de uma autorização de estabelecimento.

O reenvio prejudicial baseia-se na decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo Gattoussi (Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de dezembro de 2006, C-97/05, ECLI:EU:C:2006:780) relativa ao artigo 64.º, n.º 1, do Acordo Euro-Mediterrânico. Esta decisão diz igualmente respeito a uma situação em que o Serviço de Estrangeiros reduziu *a posteriori* o período de validade da autorização de residência devido à dissolução da comunhão de vida conjugal com uma mulher alemã. A diferença em relação ao processo agora apresentado reside no facto de M. Gattoussi ser titular de uma autorização de trabalho sem limite de duração que, para além da sua autorização de residência, tinha sido emitida no âmbito de um procedimento administrativo distinto.

Nessa referida decisão, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 64.º, n.º 1, do Acordo Euro-Mediterrânico tem efeito direto (Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de dezembro de 2006, C-97/05, Gattoussi, n.º 28). Além disso, o Tribunal de

Justiça referiu, na passagem decisiva relativa ao alcance do artigo 64.º, n.º 1, do Acordo Euro-Mediterrânico:

«40 Em especial, como o Tribunal de Justiça já declarou, se o Estado-Membro de acolhimento concedeu inicialmente ao trabalhador migrante, no plano do exercício de uma atividade profissional, direitos precisos de âmbito mais amplo que aqueles que lhe foram concedidos pelo mesmo Estado no plano da residência, não pode alterar a situação desse trabalhador por motivos não relacionados com a proteção de um interesse legítimo do Estado, tais como, razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública (Acórdão El-Yassini n.ºs 64, 65 e 67).

[...]

42 À luz dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, o critério recordado no n.º 40 impõe-se tanto mais quanto, no caso em apreço, o Estado-Membro de acolhimento limitou a autorização de residência *a posteriori*.»

Com este argumento *a fortiori* no processo Gattoussi (n.º 40) o Tribunal de Justiça demonstrou que, no caso de uma redução *a posteriori* do prazo de validade de uma autorização de residência com a consequente privação do direito de exercer uma atividade profissional, não é necessário que sejam concedidos ao trabalhador migrante direitos mais amplos em relação ao exercício da atividade profissional do que em relação à residência.

No entanto, a referida decisão do Tribunal de Justiça é, tal como a decisão no processo El-Yassini (Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de março de 1999, C-416/96, ECLI:EU:C:1999:107), caracterizada pela separação entre título de residência e autorização de trabalho. Assim, a partir da finalidade do Acordo Euro-Mediterrânico, que é facilitar a situação dos nacionais tunisinos que exercem a sua atividade enquanto trabalhadores nos Estados-Membros e assegurar os seus direitos em caso de obtenção legal de um emprego, a jurisprudência do Tribunal de Justiça poderia basear-se numa abertura explícita do acesso ao mercado de trabalho através de uma autorização autónoma (autorização de trabalho).

Se a proibição de discriminação exigir essa autorização de trabalho, que existe paralelamente à autorização de residência, o artigo 64.º, n.º 1, do Acordo Euro-Mediterrânico não se oporia à redução temporária da autorização de residência. Com efeito, o direito de exercer uma atividade profissional associada ao título baseia-se apenas numa autorização legal direta nos termos do § 27, n.º 5, da AufenthG: «O título de residência ao abrigo desta secção autoriza o exercício de uma atividade profissional.» Desde a entrada em vigor da AufenthG em 2005 deixou de existir a autorização de trabalho ou o direito ao trabalho independente concedida pelos serviços de emprego, que era a base da decisão no processo Gattoussi. O direito ao exercício de uma atividade profissional está ligado à existência do título específico e não confere qualquer direito que lhe esteja

dissociado ou que vá para além dele. Está intrinsecamente ligado à existência do título e aos fins específicos da residência. Se deixarem de existir e se esta circunstância for tida em conta por uma decisão do Serviço de Estrangeiros com efeitos para o futuro de tal forma que o período de validade da autorização de residência seja reduzido com base na legislação nacional (aqui § 7, n.º 2, segunda frase, da AufenthG), então deixa também de existir a base jurídica de uma atividade profissional logo que a decisão administrativa deixe de ser recorrível.

No momento da notificação da decisão em matéria de direito de estrangeiros, o recorrente era titular de uma autorização de residência a título temporário até 8 de janeiro de 2022 e, por conseguinte, tinha, por força da lei, o direito de exercer uma atividade profissional até ao termo dessa autorização de residência.

A jurisprudência dos tribunais administrativos superiores alemães e do Tribunal Administrativo Federal considera que a proibição de discriminação prevista no artigo 64.º, n.º 1, do Acordo Euro-Mediterrânico não se opõe a uma redução *a posteriori* da duração da autorização de residência e à consequente retirada da autorização legal para o exercício de uma atividade profissional [omissis] [referência à jurisprudência].

A este respeito, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) [omissis] afirma:

«O Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo) e o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior) declararam corretamente que, desde a entrada em vigor da AufenthG em 2005 deixou de existir a autorização de trabalho ou o direito ao trabalho independente concedida pelos serviços de emprego, e que o acesso ao mercado de trabalho é agora regulado pelo § 4, n.ºs 2 e 3, da AufenthG. De acordo com a situação jurídica, que é clara a este respeito, o direito do recorrente a exercer uma atividade profissional é baseado apenas na autorização legal direta nos termos do § 27, n.º 5, da AufenthG («O título de residência ao abrigo desta secção autoriza o exercício de uma atividade profissional.») ou da norma anterior, § 28, n.º 5, da AufenthG (versão anterior), revogada com efeitos a partir de 6 de setembro de 2013 [omissis]. Esse direito está claramente ligado à existência do título específico e não confere qualquer direito que lhe esteja dissociado ou que vá para além dele; o vínculo com o título de residência também se estende aos fins concretos da residência.»

No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio não logra deduzir da jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça quais as exigências concretas que devem ser impostas ao estatuto jurídico da autorização de trabalho. O facto de, nas suas decisões nos processos Gattoussi e El-Yassini, o Tribunal de Justiça ter atendido à existência de autorizações de trabalho, deve-se apenas ao facto de essas autorizações existirem nesses casos concretos. Nessa medida, coloca-se a questão de saber se o estatuto jurídico resultante da proibição de discriminação prevista no artigo 64.º do Acordo Euro-Mediterrânico com a Tunísia pressupõe, para além da

autorização de residência, uma autorização de trabalho separada para se poder exercer uma atividade profissional.

Uma vez que o momento determinante para a apreciação da situação factual e jurídica nos processos judiciais é o momento da decisão judicial, coloca-se a questão de saber qual o momento determinante para a apreciação do estatuto jurídico em matéria de autorizações de residência e de trabalho. É determinante a data da adoção da decisão administrativa que retira o direito de residência ou a data da decisão judicial? Na medida em que seja tido em conta o momento da decisão judicial, o estrangeiro deixaria, devido à extinção da autorização de residência, de ser titular da autorização legal original para exercer uma atividade profissional, e teria apenas o direito de exercer uma atividade profissional até à conclusão final do processo de recurso com base no § 84, n.º 2, segunda frase, da AufenthG.

Tendo em conta as questões jurídicas que carecem de clarificação, esta Secção considera necessário, para efeitos do desenvolvimento do direito e da manutenção da uniformidade jurídica (v. artigo 267.º, n.º 2, TFUE), remeter as questões de interpretação para clarificação ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

[*Omissis*] [Irrecorribilidade do despacho]