



Bruxelas, 29.3.2019  
COM(2019) 161 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**  
**sobre a aplicação da Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países**  
**terceiros residentes de longa duração**

## I. INTRODUÇÃO

O primeiro relatório da Comissão (doravante, o «relatório de 2011»)<sup>1</sup> sobre a aplicação da Diretiva 2003/109/CE<sup>2</sup> (doravante, a «Diretiva») foi publicado em 28 de setembro de 2011, dando cumprimento à obrigação de apresentação de relatórios prevista no artigo 24.º da Diretiva. Esse relatório revelou uma falta generalizada de informação, entre os nacionais de países terceiros, sobre o estatuto de residente de longa duração na UE e os direitos que lhe estão associados, bem como uma série de insuficiências na transposição da Diretiva para o direito nacional (por exemplo, interpretação restritiva do seu âmbito de aplicação, condições adicionais de admissão, custos administrativos elevados, obstáculos ilegais à mobilidade na UE, enfraquecimento do direito à igualdade de tratamento e à proteção contra a expulsão).

O presente segundo relatório apresenta uma panorâmica atualizada da forma como os Estados-Membros da UE<sup>3</sup> têm procedido à transposição e aplicação da Diretiva, e inclui, pela primeira vez, informações sobre a aplicação da Diretiva 2011/51/UE<sup>4</sup> que altera a Diretiva 2003/109/CE ao alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional. Os Estados-Membros deviam transpor a Diretiva 2011/51/UE para o direito nacional até 20 de maio de 2013. A Comissão deu início a processos por infração contra 11 Estados-Membros, por não terem transposto a Diretiva ou por não terem informado devidamente a Comissão da adoção de legislação nacional. Oito destes processos foram encerrados.

O presente relatório foi elaborado com base num estudo realizado por um contratante externo ao longo do período de 2014-2016, bem como noutras fontes, incluindo queixas<sup>5</sup>, petições, trocas de informações com Estados-Membros e processos por infração.

### Panorama estatístico

O relatório de 2011 salientou o impacto reduzido que a Diretiva tinha tido em muitos Estados-Membros, que foi evidenciado pelo número reduzido de títulos UE de residência de longa duração emitidos, 80 % dos quais por apenas quatro Estados-Membros<sup>6</sup>. Em 2017, embora tenha sido constatado uma maior implantação geral (3 055 411 títulos UE de residência de longa duração contra 1 208 557 em 2008), os mesmos quatro países foram responsáveis por uma percentagem ainda mais elevada de títulos UE de residência de longa duração emitidos (90 %), tendo a Itália, por si só, emitido 73 % desses títulos<sup>7</sup>. Esta fraca implantação pode ser atribuída à falta de informação disponível sobre o estatuto de residente de longa duração, não só ao nível dos nacionais de países terceiros, mas também dos organismos nacionais de migração, e à «concorrência» com os regimes nacionais há muito implantados, autorizados pelo artigo 13.º da Diretiva (21 de 25 Estados-Membros mantiveram os respetivos regimes nacionais).

---

<sup>1</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (COM(2011) 585 final).

<sup>2</sup> Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

<sup>3</sup> A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido não estão vinculados pela Diretiva.

<sup>4</sup> Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional (JO L 132 de 19.5.2011, p. 1).

<sup>5</sup> A maioria das queixas recebidas pela Comissão diz respeito: a pedidos indeferidos por motivos diversos (por exemplo, o cumprimento das condições para a concessão do estatuto de residente de longa duração, nomeadamente no que se refere aos recursos estáveis e regulares e aos períodos de ausência); a encargos administrativos desproporcionados; à igualdade de tratamento; ao modelo do título de residência; ao reconhecimento de títulos profissionais; e à mobilidade dentro da UE.

<sup>6</sup> AT, CZ, EE e IT.

<sup>7</sup> Dados do Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_reslong&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en)

## II. CONFORMIDADE DAS MEDIDAS DE TRANSPOSIÇÃO

### Âmbito de aplicação pessoal – artigo 3.º

O artigo 3.º define o âmbito de aplicação da Diretiva e um conjunto de exclusões (ou seja, casos em que a Diretiva não é aplicável). O relatório de 2011 destacou um problema concreto de aplicação em vários Estados-Membros, relacionado com a exclusão de nacionais de países terceiros que foram admitidos exclusivamente por motivos de carácter temporário (artigo 3.º, n.º 2, alínea e)), tendo alguns Estados-Membros dado uma interpretação muito ampla a esta exceção. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) esclareceu o sentido desta disposição, declarando que a Diretiva exclui do seu âmbito de aplicação «as residências de nacionais de países terceiros que, mesmo sendo legais e de duração eventualmente ininterrupta, não refletem, *a priori*, uma intenção de estes se instalarem no território dos Estados-Membros de forma duradoura» e que «o facto de uma autorização de residência incluir uma restrição formal não permite, só por si, saber se esse nacional de um país terceiro é suscetível de se instalar de forma duradoura no Estado-Membro, não obstante a existência de uma tal restrição»<sup>8</sup>. Apesar de o TJUE ter declarado, em última instância, que os tribunais nacionais continuam a ser responsáveis por apreciar caso a caso a legalidade das exclusões em causa, a Comissão não recebeu queixas sobre um alegado abuso desta exceção por parte dos Estados-Membros.

A exclusão inicialmente prevista dos refugiados do âmbito de aplicação da Diretiva foi suprimida em 2011<sup>9</sup>. Todavia, a Diretiva continua a não ser aplicável aos nacionais de países terceiros que beneficiam de uma forma de proteção distinta da proteção prevista na Diretiva Condições de Asilo<sup>10</sup> (artigo 3.º, n.º 2, alínea c)). Até à data, a jurisprudência do TJUE ou dos tribunais nacionais ainda não clarificou totalmente a questão de saber como distinguir os estatutos de proteção nacionais dos outros estatutos de residência legal nacionais.

### Duração da residência – artigo 4.º

Os nacionais de países terceiros devem ter residido de forma legal e ininterrupta no território do Estado-Membro durante os cinco anos que antecedem a apresentação do respetivo pedido de estatuto de residente de longa duração. O relatório de 2011 salientou que alguns Estados-Membros poderiam estar a aplicar o conceito de residência «legal» de forma restritiva, excluindo, designadamente, os titulares de certos vistos ou títulos de residência. A Comissão investigou um desses casos, a saber, uma lei nacional que exigia aos requerentes do estatuto de residente de longa duração serem titulares de uma autorização de residência permanente nacional. Na sequência de trocas de informações com a Comissão, o Estado-Membro em causa procedeu à alteração da sua lei nacional, tornando-a conforme com a Diretiva.

Relativamente aos beneficiários de proteção internacional, a Diretiva dispõe que deve ser tido em conta pelo menos metade do período entre a data de apresentação do pedido de proteção e a data de concessão da autorização de residência enquanto beneficiário de proteção internacional, sempre que esse período não seja superior a 18 meses (artigo 4.º, n.º 2). A maioria dos Estados-Membros tem em conta metade desse período, ao passo que outros<sup>11</sup> têm em conta o período na sua totalidade.

<sup>8</sup> Acórdão de 18 de outubro de 2012 no processo C-502/10 (*Singh*).

<sup>9</sup> Em virtude da Diretiva 2011/51/UE.

<sup>10</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação).

<sup>11</sup> DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK e SE.

Até à data, a Comissão não recebeu queixas relativas à aplicação incorreta do artigo 4.º, n.º 1-A, nos termos do qual os Estados-Membros não concedem o estatuto de residente de longa duração em determinados casos de retirada do estatuto de proteção internacional, em conformidade com a Diretiva Condições de Asilo.

### **Condições para aquisição do estatuto de residente de longa duração – artigo 5.º**

O artigo 5.º estabelece as condições para a aquisição do estatuto de residente de longa duração, nomeadamente a necessidade de o requerente apresentar provas de que dispõe de recursos estáveis e regulares suficientes e de um seguro de doença, e (a título facultativo) de que preenche as condições de integração.

A maior parte dos Estados-Membros estabeleceu o salário mínimo nacional ou os meios de subsistência mínimos como limiar para avaliar a condição dos recursos estáveis e regulares. Alguns Estados-Membros fixam igualmente o montante dos recursos financeiros exigidos para os familiares dos residentes de longa duração. Tal como esclareceu o TJUE a respeito da Diretiva Reagrupamento Familiar (2003/86/CE)<sup>12</sup>, os Estados-Membros não podem impor um valor de rendimento mínimo abaixo do qual qualquer pedido será indeferido, sem que seja realizado um exame concreto e individual de cada caso. Esta interpretação pode igualmente ser aplicada à Diretiva Residentes de Longa Duração.

A Comissão verificou junto de vários Estados-Membros que se procede a uma análise da proporcionalidade durante o exame das condições relativas aos recursos. Num destes casos, após a instauração de um processo por infração, o Estado-Membro em causa (MT) alterou a sua legislação, tendo introduzido uma cláusula de flexibilidade que obriga as respetivas autoridades nacionais competentes a tomarem em consideração todas as circunstâncias relevantes do caso individual antes de tomarem uma decisão de recusa ou de aceitação do pedido.

A maioria dos Estados-Membros exige aos requerentes de uma autorização de residência de longa duração que preencham condições de integração<sup>13</sup>, regra geral, o conhecimento da língua oficial do país. Alguns Estados-Membros exigem ainda a frequência de cursos de formação cívica<sup>14</sup>. No processo P&S<sup>15</sup>, o TJUE examinou a possibilidade de os Estados-Membros fixarem requisitos de integração após a aquisição do estatuto de residente de longa duração, tendo deliberado que a Diretiva não impede esses requisitos, desde que não resultem na retirada do estatuto.

### **Ordem pública e segurança pública – artigo 6.º**

Todos os Estados-Membros transpuseram este motivo de recusa facultativo, ainda que, muitas vezes, utilizem uma terminologia diferente e estabeleçam limiares diferentes no que se refere às condenações penais anteriores. Contudo, nem todos os Estados-Membros<sup>16</sup> transpuseram expressamente os critérios de equilíbrio previstos no artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, ao abrigo dos quais a situação pessoal do requerente deve ser tida em conta aquando da tomada da decisão. Esta situação poderá gerar problemas de conformidade na aplicação concreta das decisões de indeferimento tomadas pelas autoridades competentes. Porém, até à data, a Comissão não recebeu queixas sobre esta matéria.

### **Documentos comprovativos - artigo 7.º, n.º 1**

---

<sup>12</sup> Acórdão de 4 de março de 2010 no processo C-578/08, (*Chakroun*).

<sup>13</sup> AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT e RO.

<sup>14</sup> BE (Flandres), FR, HR, LT, LU e RO.

<sup>15</sup> Acórdão de 4 de junho de 2015 no processo C-579/13 (*P&S*).

<sup>16</sup> ES, FR, HU, PL, RO e SI.

O relatório de 2011 realçou, enquanto questão problemática nalgumas legislações nacionais, que a não apresentação de documentos comprovativos que atestem condições de alojamento de nível adequado é considerada motivo suficiente para indeferir um pedido. Tendo em conta as informações disponíveis sobre a aplicação da disposição em apreço nos Estados-Membros que optaram por impor esse requisito de documentação, afigura-se que, na maior parte dos casos, as provas de alojamento adequado são consideradas como condição para obter o estatuto. Na ausência de uma clarificação do TJUE sobre esta questão, a literatura académica mostra-se dividida quanto à conformidade dessa aplicação com a Diretiva<sup>17</sup>.

Na sequência de um processo por infração instaurado contra Malta, cuja legislação exigia que o alojamento não fosse partilhado com outras pessoas que não fossem membros da família, aquele país alterou a sua legislação para a tornar conforme com a Diretiva.

### **Prazo para analisar o pedido – artigo 7.º, n.º 2**

Apesar de todos os Estados-Membros terem transposto corretamente o prazo de seis meses para o tratamento dos pedidos, previsto no artigo 7.º, n.º 2, muitos não o cumprem na prática. Concretamente, foram comunicados prazos mais longos após a crise dos refugiados, que teve início em 2015, nos Estados-Membros em que as autoridades nacionais competentes responsáveis pelo tratamento dos pedidos de autorização de residência de longa duração são também responsáveis pelo tratamento dos pedidos de asilo (por exemplo, na Suécia).

Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, quarto parágrafo, da Diretiva, as eventuais consequências da não tomada de uma decisão no prazo de seis meses devem ser determinadas pela legislação nacional. Esta disposição foi corretamente transposta pela maioria dos Estados-Membros: na maior parte dos casos, através de referências ao direito administrativo geral; noutras casos<sup>18</sup>, mediante disposições específicas. No entanto, tal como sublinhado no relatório sobre a aplicação da Diretiva Autorização Única (2011/98/UE)<sup>19</sup>, na prática, as vias de recurso aplicadas nalguns Estados-Membros não parecem suficientes e podem gerar insegurança jurídica e uma excessiva morosidade no tratamento dos pedidos.

### **Taxas cobradas pelo tratamento dos pedidos**

Ao contrário das diretivas mais recentes em matéria de migração legal, a Diretiva relativa ao estatuto de residente de longa duração não contém nenhuma disposição respeitante às taxas cobradas pelo tratamento dos pedidos. No entanto, o relatório de 2011 salientou que taxas excessivamente elevadas devem ser consideradas contrárias ao princípio da proporcionalidade e equivalentes a uma condição adicional ilegal para a concessão do estatuto que compromete o «efeito útil» da Diretiva.

Esse ponto de vista foi confirmado pelo TJUE em dois acórdãos<sup>20</sup>, nos quais declara que «o nível a que [as taxas] são fixadas não deve ter por objeto nem por efeito criar um obstáculo à obtenção do estatuto de residente de longa duração conferido [pela] diretiva, sob pena de prejudicar tanto o objetivo prosseguido por esta como o seu espírito»<sup>21</sup>. O Tribunal acrescentou que, para avaliar a proporcionalidade dessas taxas, devem ser tidos em conta diferentes elementos, entre os quais: 1) o impacto financeiro das taxas sobre o requerente; e 2) os custos administrativos efetivos do tratamento de um pedido e da emissão de um título de

---

<sup>17</sup> Ver *Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law*. Comentário, 2.ª edição, p. 468.

<sup>18</sup> BE, CY, FR, MT e PT.

<sup>19</sup> Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2011/98/UE, COM(2019) 160.

<sup>20</sup> Acórdão de 26 de abril de 2012 no processo C-508/10 (Comissão/Países Baixos); e acórdão de 2 de setembro de 2015 no processo C-309/14 (CGIL e INCA).

<sup>21</sup> Processo C-508/10, ponto 69.

residência, tendo igualmente por base comparativa as taxas cobradas pela emissão de documentos semelhantes aos cidadãos da União.

À luz destes fundamentos, a Comissão deu início a processos por infração devido à desproporcionalidade das taxas (abrangendo também, quando aplicável, outras diretivas em matéria de migração legal)<sup>22</sup> contra uma série de Estados-Membros: Países Baixos, Itália, Bulgária, Grécia – processos encerrados após a introdução de alterações na legislação nacional que reduziram as taxas para um nível proporcionado – e Portugal – processo ainda em curso.

### **Título UE de residência de longa duração – artigo 8.º**

Todos os Estados-Membros transpuseram corretamente as disposições do artigo 8.º relativas à forma e à validade do título UE de residência de longa duração. No atinente à validade do título, os Estados-Membros optaram maioritariamente<sup>23</sup> por um prazo de validade de cinco anos, tendo outros definido um prazo de validade máximo de 10 anos ou um período ilimitado<sup>24</sup>.

Não obstante o artigo 8.º dispor que a validade do título de residência deve ser, no mínimo de cinco anos, o estatuto de residente de longa duração torna-se permanente uma vez adquirido, sob reserva das condições de retirada previstas no artigo 9.º.

### **Observações a inscrever nos títulos UE de residência de longa duração para os beneficiários de proteção internacional - artigo 8.º, n.os 4 a 6, e artigo 19.º-A**

Sempre que o estatuto de residente de longa duração seja concedido a um beneficiário de proteção internacional, deve ser inscrita uma observação no título de residência, incluindo o nome do Estado-Membro que concedeu a proteção (ou para o qual a responsabilidade pela proteção é transferida em caso de mobilidade no interior da UE). Na sequência da instauração de processos por infração por não comunicação das medidas de transposição da Diretiva 2011/51/UE, vários Estados-Membros alteraram a sua legislação a fim de garantir a plena transposição das disposições em causa. Até à data, a Comissão não recebeu qualquer queixa relativamente à aplicação incorreta dessas disposições.

### **Retirada ou perda do estatuto – artigo 9.º**

De modo geral, o artigo 9.º foi corretamente transposto pelos Estados-Membros, com alguns problemas de conformidade pouco relevantes.

Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, os Estados-Membros podem estabelecer que as ausências dos respetivos territórios superiores a 12 meses consecutivos ou por razões específicas ou excecionais não conduzem à retirada ou perda do estatuto de residente de longa duração. Alguns Estados-Membros<sup>25</sup> valeram-se dessa possibilidade, tendo previsto, por um lado, que uma ausência de 12 meses consecutivos do território da UE implica, regra geral, a perda do estatuto, e, por outro, a possibilidade de permitir um período de ausência mais longo devido a circunstâncias excecionais. Contudo, outros Estados-Membros optaram por prever um período de ausência mais longo (por exemplo, a Finlândia prevê um período de dois anos que pode ser prorrogado em circunstâncias específicas e excecionais, e a França um período de três anos).

---

<sup>22</sup> Nomeadamente, a Diretiva 2004/114/CE relativa aos estudantes, a Diretiva 2005/71/CE relativa aos investigadores, a Diretiva 2009/50/CE relativa ao cartão azul UE, a Diretiva 2011/98/UE relativa à autorização única, a Diretiva 2014/36/UE relativa aos trabalhadores sazonais e a Diretiva 2014/66/UE relativa aos trabalhadores transferidos dentro das empresas.

<sup>23</sup> AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT e RO.

<sup>24</sup> CZ, DE, SI, FI, FR e SK.

<sup>25</sup> AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT e SI.

O artigo 9.º, n.º 3, permite aos Estados-Membros retirar o estatuto de residente de longa duração se a pessoa em causa representar uma ameaça para a ordem pública, mas sem que tal constitua motivo para expulsão em conformidade com o artigo 12.º. Menos de metade dos Estados-Membros decidiu fazer uso desta opção<sup>26</sup>.

Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 3-A, os Estados-Membros podem retirar o estatuto de residente de longa duração se esse estatuto tiver sido obtido com base na proteção internacional e essa proteção tiver sido retirada ao abrigo de certas disposições da Diretiva Condições de Asilo (por exemplo, porque o beneficiário deveria ter sido excluído desse estatuto, ou porque deturpou ou omitiu factos que foram decisivos para obter o estatuto). A Comissão não recebeu qualquer queixa relativa à aplicação incorreta desta disposição pelos Estados-Membros.

O artigo 9.º, n.º 5, prevê um «procedimento simplificado» para a requalificação do estatuto de residente de longa duração. Os Estados-Membros dispõem de um amplo poder discricionário na aplicação dessa disposição, visto que as condições e o procedimento devem ser determinados pela legislação nacional. Contudo, nalguns casos, estas condições consistem em requisitos excessivos que não parecem consentâneos com o objetivo de um procedimento simplificado (por exemplo, a Bélgica exige um período de residência de 15 anos antes da partida).

### **Garantias processuais – artigo 10.º**

No que respeita às garantias processuais conferidas pelo artigo 10.º, enquanto alguns Estados-Membros<sup>27</sup> preveem disposições administrativas para os residentes de longa duração na sua legislação em matéria de imigração, outros<sup>28</sup> apenas fazem referência ao direito administrativo geral. A Comissão deu recentemente início a um processo por infração contra a Roménia por alegado incumprimento da obrigação de fundamentar as eventuais decisões de indeferimento tomadas por razões de segurança pública, argumentando que, mesmo nos casos em que a informação em causa está abrangida pelo segredo de Estado, o requerente tem o direito de conhecer a essência dessa informação, a fim de poder exercer o direito de contestar a decisão.

### **Igualdade de tratamento – artigo 11.º**

Tal como sublinhado no relatório de 2011, diversos Estados-Membros não adotaram medidas específicas para transpor o princípio da igualdade de tratamento para a respetiva legislação em matéria de imigração, apoiando-se, em vez disso, nas disposições gerais que regulamentam o emprego, a educação ou a segurança social, geralmente em conjugação com o princípio geral da não discriminação. A ausência de medidas de transposição explícitas poderá dificultar a aplicação correta do princípio da igualdade de tratamento ao nível nacional, tal como confirmam as numerosas queixas recebidas pela Comissão nesta matéria.

No tocante ao acesso a atividades profissionais por conta própria ou por conta de outrem, a maior parte dos Estados-Membros<sup>29</sup> estabeleceu disposições que limitam o acesso a atividades que implicam, mesmo a título ocasional, envolvimento no exercício da autoridade pública. A Comissão tomou medidas contra certos Estados-Membros nos casos em que considerou que essas disposições ultrapassavam o âmbito de aplicação da derrogação. Após algumas trocas de pontos de vista entre a Comissão e as autoridades nacionais em 2014, um Estado-Membro alterou a sua legislação, que não concedia aos nacionais de países terceiros, incluindo aos residentes de longa duração, acesso ao setor dos transportes públicos e ao serviço cívico

<sup>26</sup> AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE e SI.

<sup>27</sup> CY, EL, IT, MT e RO.

<sup>28</sup> AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI e SK.

<sup>29</sup> BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT e SK.

nacional. Em 2018, a Comissão deu início a um processo por infração contra a Hungria relativamente a uma lei nacional que impedia o acesso dos residentes de longa duração à profissão de veterinário.

Quanto ao acesso à segurança social, à assistência social e à proteção social, o TJUE clarificou<sup>30</sup> o âmbito de aplicação da derrogação relativa às «prestações sociais de base» prevista no artigo 11.º, n.º 4, declarando que deve ser entendida como permitindo aos Estados-Membros limitar a igualdade de tratamento, com exceção das prestações de assistência social ou de proteção social que contribuem para permitir que os indivíduos façam face às suas necessidades elementares como a alimentação, a habitação e a saúde.

Não foi necessária qualquer exigência de transposição específica para a disposição introduzida pelo n.º 4-A, nos termos do qual as restrições à igualdade de tratamento não devem prejudicar o disposto na Diretiva Condições de Asilo. A Comissão não recebeu qualquer queixa relativa à aplicação incorreta desta disposição.

### **Proteção contra a expulsão – artigo 12.º**

O artigo 12.º da Diretiva foi corretamente transposto pela maioria dos Estados-Membros. Contudo, determinados Estados-Membros<sup>31</sup> não transpuseram expressamente a condição segundo a qual a ameaça para a ordem pública ou a segurança pública deve ser real e suficientemente grave. Além disso, alguns Estados-Membros<sup>32</sup> não transpuseram na íntegra todos os fatores de equilíbrio previstos no n.º 3. Num processo recente<sup>33</sup>, o TJUE deliberou que a legislação espanhola não está em conformidade com a Diretiva, na medida em que não prevê a apreciação dos fatores enunciados no artigo 12.º, n.º 3, em relação às decisões de expulsão após uma condenação por uma infração penal a que seja aplicável uma pena privativa da liberdade superior a um ano.

O artigo 12.º, n.os 3-A, 3-B, 3-C e 6, estabelece regras específicas para as decisões de expulsão que visem os titulares de um título de residência de longa duração num Estado-Membro que tenham obtido o estatuto de proteção internacional noutro Estado-Membro. A Comissão não recebeu qualquer queixa relativa à aplicação incorreta destas disposições.

### **Disposições mais favoráveis/relação com os títulos nacionais de residência permanente – artigo 13.º**

O relatório de 2011 sublinhou um risco de concorrência entre os títulos nacionais e os da UE, o que não resulta necessariamente na aplicação de disposições mais favoráveis aos nacionais de países terceiros, devido à dificuldade em comparar as vantagens e as desvantagens concedidas respetivamente pelos dois tipos de título. Este problema foi confirmado pelos resultados de um inquérito ad hoc da Rede Europeia das Migrações (REM), realizado em 2016<sup>34</sup>, que realçou o facto de, nalguns casos, os títulos nacionais de residência de longa duração, embora concedidos em condições mais favoráveis (por exemplo, período de residência inferior a cinco anos, ou a inexistência de exigências relativas aos rendimentos), conferem menos direitos em matéria de igualdade de tratamento ou uma menor proteção contra a expulsão.

<sup>30</sup> Acórdão de 24 de abril de 2012 no processo C-571/10 (*Kamberaj*).

<sup>31</sup> BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI e SK.

<sup>32</sup> AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI e SK.

<sup>33</sup> Acórdão de 7 de dezembro de 2017 no processo C- 636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

<sup>34</sup> Inquérito ad hoc n.º 2016.1000 da REM relativo aos títulos nacionais de residência com validade permanente ou ilimitada.

A este respeito, o TJUE clarificou<sup>35</sup>, entretanto, a interpretação do artigo 13.º, o qual, apesar do seu título, não dá aos Estados-Membros a possibilidade de conceder o estatuto de residente de longa duração em condições mais favoráveis, permitindo, isso sim, a coexistência de estatutos nacionais de residência de longa duração ou de residência permanente distintos. Todos os Estados-Membros, com exceção de quatro (Áustria, Itália, Luxemburgo e Roménia), mantiveram regimes nacionais paralelos.

### **Condições de residência e de trabalho noutro Estado-Membro – artigos 14.º, 15.º, 16.º e 18.º**

O relatório de 2011 salientou que a transposição e a aplicação das disposições da Diretiva relativas à mobilidade no interior da UE constituíam uma das questões mais problemáticas. Além disso, indicou um número muito reduzido de residentes de longa duração que tinham exercido o seu direito de residência noutro Estado-Membro (menos de 50 por Estado-Membro). De acordo com os dados (parciais) disponíveis da REM<sup>36</sup>, o direito à mobilidade no interior da UE previsto pela Diretiva continua aparentemente subutilizado, o que poderá dever-se, em parte, ao facto de esse direito não ser automático, mas sim sujeito a um conjunto de condições precisas (ver infra). Tal como confirmam as numerosas queixas recebidas pela Comissão, essas condições e a aplicação estrita por parte da maioria dos Estados-Membros acabam geralmente por tornar o exercício efetivo do direito à mobilidade no interior da UE muito difícil na prática.

Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, os residentes de longa duração num primeiro Estado-Membro têm o direito de residir num segundo Estado-Membro por três motivos principais: exercício de uma atividade económica; estudos ou formação profissional; outros. Enquanto alguns Estados-Membros<sup>37</sup> não fazem referência aos «outros» motivos, outros Estados-Membros facultam uma lista exaustiva dos mesmos<sup>38</sup>, o que pode traduzir-se numa aplicação restritiva da disposição.

Alguns Estados-Membros<sup>39</sup> optaram, ao abrigo do artigo 14.º, n.º 3, por aplicar critérios relativos ao mercado de trabalho aos residentes de longa duração oriundos de outros Estados-Membros que solicitam uma autorização de residência para fins de exercício de uma atividade económica.

O artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva permite aos Estados-Membros limitar o número total de pessoas suscetíveis de beneficiar do direito a residência, se tal limitação já tiver sido estabelecida na legislação em vigor aquando da aprovação da Diretiva. Apenas três Estados-Membros<sup>40</sup> aplicaram esta opção.

Nos termos do artigo 14.º, n.º 5, segundo parágrafo, os Estados-Membros podem autorizar residentes de longa duração oriundos de outros Estados-Membros a residir no seu território na qualidade de trabalhadores sazonais, uma categoria que não é abrangida pela Diretiva Trabalhadores Sazonais (2014/36/UE), a qual é aplicável apenas aos nacionais de países terceiros que residam fora da UE. Esta opção foi aplicada por quatro Estados-Membros<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Acórdão de 17 de julho de 2014 no processo C-469/13 (Tahir).

<sup>36</sup> *Intra-EU mobility of third-country nationals* («Mobilidade dos nacionais de países terceiros dentro da UE»), estudo da REM, 2013:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc\\_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis\\_report\\_intra\\_eu\\_mobility\\_final\\_july\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf), pp. 48-49.

<sup>37</sup> EE e EL.

<sup>38</sup> HR e RO.

<sup>39</sup> AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI e SK.

<sup>40</sup> AT, IT e RO.

<sup>41</sup> DE, EE, ES e HR.

Todos os Estados-Membros escolheram aplicar a opção prevista no artigo 15.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva, que diz respeito à condição segundo a qual os requerentes devem apresentar provas de que dispõem de recursos estáveis e regulares. Determinados Estados-Membros<sup>42</sup> definiram montantes fixos (correspondentes ao rendimento mínimo nacional), os quais, para serem compatíveis com o princípio da proporcionalidade confirmado pelo TJUE no processo Chakroun<sup>43</sup>, devem ser aplicados tendo em conta as circunstâncias específicas de cada caso.

Em conformidade com o artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva, os Estados-Membros podem exigir aos residentes de longa duração que solicitam uma autorização de residência que cumpram medidas de integração, caso não tenham sido aplicadas condições de integração ao residente de longa duração no primeiro Estado-Membro. Cinco Estados-Membros<sup>44</sup> decidiram aplicar esta opção.

Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva, os cônjuges e filhos menores têm direito a acompanhar e a juntar-se ao residente de longa duração, se a família já estiver constituída no primeiro Estado-Membro. Alguns Estados-Membros estabeleceram requisitos suplementares suscetíveis de obstar ao exercício do direito à mobilidade. Por exemplo, a Chéquia obriga os familiares a juntar documentos suplementares ao pedido, nomeadamente um certificado de registo criminal e um relatório médico completo. Na Alemanha, os familiares só podem juntar-se ao residente de longa duração caso este disponha de espaço suficiente na sua habitação; na Estónia, o cônjuge só tem direito a juntar-se ao residente se já tiver residido no primeiro Estado-Membro.

O artigo 16.º, n.º 2, da Diretiva prevê a possibilidade de alargar a outros familiares, que não os cônjuges e os filhos menores, o direito a acompanhar e a juntar-se ao residente de longa duração. Alguns Estados-Membros<sup>45</sup> transpuseram esta opção.

Ao abrigo do artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva, o segundo Estado-Membro deve conceder ao residente de longa duração um título de residência renovável sempre que estejam preenchidas as condições aplicáveis, devendo comunicar a sua decisão ao primeiro Estado-Membro. Contudo, alguns Estados-Membros<sup>46</sup> não transpuseram para a sua legislação esse dever de comunicação.

### **Igualdade de tratamento no segundo Estado-Membro – artigo 21.º**

Em virtude do artigo 21.º da Diretiva, após a receção do título de residência no segundo Estado-Membro, os respetivos titulares e os seus familiares passam a beneficiar da igualdade de tratamento nas áreas e nas condições previstas no artigo 11.º, incluindo no que se refere ao acesso ao mercado de trabalho. Os Estados-Membros podem optar por restringir a igualdade de tratamento a certas atividades profissionais por conta própria ou por conta de outrem, por um período não superior a 12 meses. Após algumas trocas de pontos de vista entre a Comissão e as autoridades nacionais, um Estado-Membro alterou a sua legislação, que exigia aos familiares dos residentes de longa duração a posse de uma autorização de trabalho válida unicamente para um emprego ou setor específico, também após os primeiros 12 meses de residência.

Nos termos do artigo 21.º, n.º 2, os Estados-Membros podem restringir o acesso a atividades profissionais por conta própria ou por conta de outrem aos titulares de um título de residência

---

<sup>42</sup> BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL e PT.

<sup>43</sup> Acórdão de 4 de março de 2010 no processo C-578/08, (*Chakroun*).

<sup>44</sup> AT, DE, FR, MT e NL.

<sup>45</sup> AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU e PT.

<sup>46</sup> AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV e RO.

para fins de estudos ou de formação profissional ou para outros fins. Esta opção é aplicada por alguns Estados-Membros<sup>47</sup>.

### III. CONCLUSÕES

Desde 2011, a situação da aplicação da Diretiva Residentes de Longa Duração melhorou em toda a UE, nomeadamente graças aos vários processos por infração instaurados pela Comissão e aos acórdãos proferidos pelo TJUE. No entanto, algumas questões pendentes continuam a afetar a plena consecução dos objetivos principais da Diretiva, a saber: constituir um verdadeiro instrumento de integração dos nacionais de países terceiros instalados de forma duradoura nos Estados-Membros<sup>48</sup>; e contribuir para a realização efetiva do mercado interno<sup>49</sup>.

Relativamente ao primeiro objetivo, foi referido anteriormente que, na sua maioria, os Estados-Membros não promoveram ativamente a utilização do estatuto de residente de longa duração na UE e continuam a emitir quase exclusivamente títulos nacionais de residência de longa duração, salvo quando os nacionais de países terceiros solicitam expressamente o título de residência da UE. Em 2017, no conjunto dos 25 Estados-Membros vinculados pela Diretiva, cerca de 3,1 milhões de nacionais de países terceiros possuíam um título UE de residente de longa duração, em comparação com os cerca de 7,1 milhões que possuíam um título nacional de residência de longa duração<sup>50</sup>. Porém, tal como sublinhado pela literatura académica, caso se confirmasse que as autoridades de imigração nacionais haviam promovido ativamente os títulos nacionais de residência em vez do título UE de residência, tal comprometeria o efeito útil da Diretiva<sup>51</sup>.

A Comissão acompanhará este aspeto da aplicação da Diretiva e incentivará os Estados-Membros a adotarem o título UE de residente de longa duração enquanto instrumento favorável à integração dos nacionais de países terceiros.

Relativamente ao segundo objetivo, a forma como a maior parte dos Estados-Membros aplicou as disposições da Diretiva relativas à mobilidade no interior da UE não contribuiu propriamente para a realização do mercado interno da UE. Foram poucos os residentes de longa duração que exerceram o direito de estabelecimento noutro Estado-Membro. Esta situação explica-se também pelo facto de, em certos casos, o exercício deste direito estar sujeito a tantas condições como as aplicáveis à obtenção de um novo título de residência, ou de os organismos nacionais competentes não terem um conhecimento suficiente dos procedimentos, ou ainda pelo facto de terem dificuldades em cooperar com os seus homólogos noutros Estados-Membros. A Comissão incentivará os Estados-Membros a melhorarem a aplicação das disposições da Diretiva relativas à mobilidade no interior da UE, inclusive através da promoção da cooperação e do intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais.

A Comissão continuará a acompanhar a aplicação da Diretiva pelos Estados-Membros, em conformidade com os poderes que lhe são conferidos pelos Tratados, e poderá tomar medidas adequadas, incluindo, se necessário, dar início a processos por infração.

---

<sup>47</sup> AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT e NL.

<sup>48</sup> Considerando 12, confirmado pelo TJUE no processo C-508/10 (Comissão/Países Baixos), ponto 66.

<sup>49</sup> Considerando 18, confirmado pelo TJUE no processo C-508/10 (Comissão/Países Baixos), ponto 66.

<sup>50</sup> Dados do Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_reslong&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en)

<sup>51</sup> Ver *Hailbronner/Thym*, p. 497.