



Bruxelas, 3.4.2014
COM(2014) 210 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

**sobre as orientações para a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao
reagrupamento familiar**

1. INTRODUÇÃO

O relatório sobre a aplicação da diretiva, adotado em outubro de 2008¹ concluiu que existem vários problemas transversais relativamente à sua transposição ou aplicação incorreta e que o seu impacto em termos de harmonização no domínio do reagrupamento familiar continuava a ser limitado.

Em 2011, a Comissão publicou um Livro Verde relativo ao direito ao reagrupamento familiar², com o objetivo de recolher opiniões sobre formas de garantir uma maior eficácia das regras a nível da UE, bem como informações sobre a aplicação da diretiva. Foram recebidas 120 respostas, incluindo contributos de 24 Estados-Membros (EM), organizações internacionais, parceiros sociais, ONG e cidadãos a título individual³. Em 31 de maio e 1 de junho de 2012, a Comissão realizou uma audição pública no quadro do Fórum Europeu sobre Integração⁴. Esta consulta resultou num consenso segundo o qual a diretiva não deveria ser revista, mas que a Comissão deveria:

- Assegurar a plena aplicação das regras em vigor
- Encetar procedimentos de infração quando necessário, e
- Formular orientações relativamente aos problemas identificados.

A presente comunicação serve, pois, de orientação aos EM sobre formas de aplicar a diretiva 2003/86/CE. Estas orientações refletem a posição atual da Comissão e não põem em causa a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) e seu desenvolvimento ulterior. Esta posição pode vir a alterar-se no futuro e, como tal, este é um documento em evolução, inscrito num processo que se encontra em aberto.

A diretiva reconhece o direito ao reagrupamento familiar e determina as condições para o exercício deste direito.

Por um lado, o TJUE confirmou que o artigo 4.º, n.º 1, «impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, às quais correspondem direitos subjetivos claramente definidos, uma vez que lhes exige, nas hipóteses determinadas pela diretiva, que autorizem o reagrupamento familiar de certos membros da família do requerente do reagrupamento sem que possam exercer a sua margem de apreciação»⁵.

Por outro lado, reconhece-se aos EM uma certa margem de apreciação, na medida em que podem decidir alargar o direito ao reagrupamento familiar a membros da família que não o cônjuge e os

¹ Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar, COM(2008) 610 final.

² Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE), COM(2011) 735 final.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ 7.ª reunião do Fórum Europeu sobre Integração: Audição Pública sobre o direito ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na UE, Bruxelas, 31 de maio — 1 de junho de 2012, ver <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; Relatório de síntese, ver: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁵ Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.º 60.

filhos menores. Os EM podem tornar o exercício do direito ao reagrupamento familiar dependente do cumprimento de determinadas condições, se a diretiva o permitir. Mantêm uma certa margem de apreciação para verificar se estão satisfeitos os requisitos impostos pela diretiva e avaliar os interesses concorrentes do indivíduo e da comunidade em geral⁶, em cada situação factual.

Não obstante, dado que a autorização do reagrupamento familiar constitui uma regra geral, as derrogações devem ser interpretadas em sentido estrito. A margem de apreciação que é reconhecida aos EM não deve ser usada de forma a pôr em causa a consecução do objetivo da diretiva, que consiste em promover o reagrupamento familiar, e a sua eficácia⁷. Ao mesmo tempo, o direito ao reagrupamento familiar não é ilimitado. Os beneficiários estão vinculados às leis do país de acolhimento, tal como disposto na diretiva. Em caso de abusos e fraudes, é do interesse da comunidade e dos requerentes legítimos que os EM adotem medidas firmes, tal como o prevê a diretiva.

Por último, a diretiva deve ser interpretada e aplicada em conformidade com os direitos fundamentais, nomeadamente o direito ao respeito pela vida privada e familiar⁸, o princípio da não discriminação, os direitos da criança e o direito a um recurso efetivo perante um tribunal, tal como consagrados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («a Carta»).

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DIRETIVA

A diretiva só é aplicável a requerentes de reagrupamento nacionais de países terceiros⁹, ou seja, qualquer pessoa que não seja cidadão da União na aceção do artigo 20.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da UE, que reside legalmente num EM e que requer, ou cujos familiares requerem, o reagrupamento familiar para se reunificarem («o requerente do reagrupamento»), bem como os seus familiares nacionais de países terceiros que se juntem ao requerente para manter a unidade familiar, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente¹⁰.

2.1. O requerente do agrupamento

Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, se o requerente do reagrupamento for titular de uma autorização de residência com um prazo de validade igual ou superior a um ano e tenha uma perspetiva fundamentada de obter um direito de residência permanente, pode apresentar um pedido de reagrupamento familiar. Uma autorização de residência é uma autorização emitida pelas

⁶ Por analogia com o processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.ºs 54, 59, 61-62.

⁷ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 43.

⁸ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 44.

⁹ «Nacional de país terceiro»: qualquer pessoa que não seja cidadão da UE e que não beneficie do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União.

¹⁰ Artigo 2.º, alíneas a) a d).

autoridades de um Estado-Membro que permita a um nacional de um país terceiro permanecer legalmente no seu território, com exceção de:

- Vistos;
- Autorizações emitidas na pendência da análise de um pedido de asilo, de um pedido de autorização de residência ou de um pedido de prorrogação;
- Autorizações emitidas em circunstâncias excepcionais tendo em vista a prorrogação de uma estada autorizada com a duração máxima de um mês;
- Autorizações emitidas por um período não superior a seis meses por EM que não apliquem as disposições do artigo 21.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen¹¹.

A condição de ter «uma perspetiva fundamentada de obter um direito de residência permanente» deve ser analisada pelos EM caso a caso, tendo em conta as circunstâncias individuais, designadamente a natureza e o tipo de autorização de residência¹², as práticas administrativas e outros fatores relevantes relacionados com a situação do requerente do reagrupamento. A diretiva deixa aos EM uma ampla margem de apreciação quando se trata de considerar se existe uma probabilidade fundamentada de obtenção de um direito de residência permanente.

A avaliação da «perspetiva fundamentada» implica um prognóstico da probabilidade de serem reunidos os critérios necessários à residência permanente, tendo em conta as práticas administrativas habituais e as circunstâncias do caso. Por conseguinte, em cada caso individual, os EM têm de determinar se, em circunstâncias normais, a autorização emitida ao abrigo do direito nacional poderá ser renovada para lá do período exigido para a obtenção da residência permanente. Uma «perspetiva fundamentada» não significa que, no momento da avaliação, estejam satisfeitas todas as condições necessárias para obter uma residência permanente, mas sim que seja provável que essas condições venham a ser satisfeitas. Uma vez que o tipo e o objetivo das autorizações de residência diferem substancialmente entre EM, cabe a estes determinar quais os tipos de autorização que aceitam como sendo suficientes para considerar a perspetiva fundamentada.

X, profissional informática com experiência considerável, é titular de uma autorização de residência para efeitos de trabalho válida por um ano num EM. Enquanto X preencher as condições relativas a esta autorização de residência, esta pode ser renovada indefinidamente e, após cinco anos, X terá direito à residência permanente.

X gostaria que o seu cônjuge se lhe venha juntar. Em circunstâncias normais, X poderá continuar a trabalhar na indústria da moda. Pode, pois, partir-se do pressuposto de que as condições aplicáveis a este tipo de autorização de residência continuarão a ser preenchidas e que X poderá renovar a sua autorização indefinidamente em conformidade com as práticas administrativas e a legislação

¹¹ Artigo 2.º, alínea e), da Diretiva e artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 380/2008 do Conselho, de 18 de abril de 2008.

¹² Por exemplo, se a autorização de residência estiver associada a um emprego, a avaliação tem de ter em conta todas as circunstâncias relacionadas com a situação individual, tais como a natureza da relação laboral, a situação económica do setor em questão e as intenções do empregador e do trabalhador, não devendo limitar-se à consideração da possível renovação do contrato de trabalho.

nacional do EM. Por conseguinte, X tem uma perspetiva fundamentada de obter o direito de residência permanente e, como tal, a diretiva é-lhe aplicável.

Não obstante, os titulares de autorizações de residência emitidas para fins específicos, com validade limitada e não renováveis não podem, em princípio, ser considerados como tendo uma perspetiva fundamentada de obter um direito de residência permanente. Como tal, estão excluídos do âmbito da diretiva. A emissão sucessiva de autorizações para fins específicos ou de autorizações válidas por períodos inferiores a um ano, com a única intenção de contornar a aplicabilidade da condição de perspetiva fundamentada estabelecida no artigo 3.º, n.º 1, prejudicaria o objetivo da diretiva e a sua eficácia¹³. Uma autorização de residência válida por menos de um ano não é suficiente. Excluem as estadas temporárias, como no caso dos trabalhadores temporários ou sazonais.

Z é «au pair» com uma autorização de residência válida por 24 meses que não pode ser renovada. Por conseguinte, Z não tem uma perspetiva fundamentada de obter residência permanente, logo a diretiva não lhe é aplicável.

W é um trabalhador sazonal com uma autorização de residência válida por nove meses. Uma vez que a autorização é válida por um período inferior a um ano, a diretiva não lhe é aplicável.

2.2. Familiares

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, os membros da família nuclear, isto é o cônjuge e os filhos menores, têm direito ao reagrupamento familiar. Este artigo impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, às quais correspondem direitos subjetivos claramente definidos, uma vez que lhes exige, nas hipóteses determinadas pela diretiva, que autorizem o reagrupamento familiar de certos membros da família do requerente do reagrupamento sem que possam exercer a sua margem de apreciação¹⁴. Os filhos menores, incluindo os filhos adotados do requerente ou do cônjuge, também têm direito ao reagrupamento familiar desde que o requerente do agrupamento ou o cônjuge, respetivamente, tenha a guarda e os menores em questão estejam a seu cargo.

Segundo o artigo 4.º, n.º 1, alíneas c) e d), segunda frase, os EM podem autorizar o reagrupamento dos filhos cuja **guarda seja partilhada**, desde que o outro titular do direito de guarda tenha dado o seu acordo. O conceito de «guarda» pode ser entendido como um conjunto de direitos e deveres relacionados com os cuidados prestados a uma criança, designadamente o direito de determinar o seu local de residência. Considera-se que a guarda é partilhada quando um dos titulares da responsabilidade parental não pode, por força de uma decisão ou por atribuição de pleno direito, decidir sobre local de residência da criança sem o consentimento do outro titular da responsabilidade parental¹⁵.

De um modo geral, deve ser provado o acordo entre os pais sobre o exercício das responsabilidades parentais e dado o consentimento exigido, em conformidade com o direito da família do EM e, se

¹³ Por analogia com o Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 43.

¹⁴ Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.º 60.

¹⁵ Ver artigo 2.º, n.º 9, e artigo 11.º, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000.

necessário, o direito internacional privado. No entanto, se uma determinada situação induzir um obstáculo inultrapassável¹⁶, cabe aos EM decidir a forma de lidar com essas situações. Não obstante, a decisão deve ser tomada tendo em conta o interesse superior da criança tal como estabelecido no artigo 5.º, n.º 5¹⁷, e caso a caso, atendendo às razões que motivaram a falta de consentimento ou outras circunstâncias específicas do caso em apreço.

O artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, contêm disposições *facultativas* que permitem aos EM autorizar a entrada e a residência de outros familiares, tais como ascendentes diretos em primeiro grau do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge, filhos solteiros maiores, parceiros em relação estável e parceiros com união de facto registada. Quando um EM decidiu autorizar o reagrupamento familiar de qualquer um dos familiares referidos neste artigo, a diretiva aplica-se na íntegra. A disposição facultativa do artigo 4.º, n.º 2, permite a reunificação de ascendentes diretos em primeiro grau do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge que 1) estiverem a seu cargo e 2) não tiverem o apoio familiar necessário no país de origem.

O conceito de «**dependência**» é considerado como tendo uma aceção autónoma no direito da UE. Apesar de o TJUE ter chegado a esta conclusão na jurisprudência sobre a Diretiva 2004/38/CE¹⁸ (Diretiva «Livre Circulação»)¹⁹, os termos utilizados não sugerem que as suas constatações se limitam apenas a essa diretiva. Ainda que convenha não esquecer que o contexto e o objetivo de ambas as diretivas não são os mesmos²⁰, os critérios usados pelo TJUE para determinar o conceito de «dependência» podem, *mutatis mutandis*, servir de orientação aos EM para estabelecer critérios de avaliação da natureza e da duração da dependência da pessoa em questão no contexto do artigo 4.º, n.º 2, alínea a).

O TJUE deliberou que o estatuto de familiar «dependente» resulta de uma situação factual caracterizada pelo facto de o apoio legal, financeiro, emocional ou material a esse familiar ser prestado pelo requerente do reagrupamento ou pelo seu cônjuge/parceiro²¹. Ao analisar as circunstâncias pessoais do requerente, a autoridade competente deve ter em conta os vários fatores

¹⁶ Por exemplo, se um requerente de reagrupamento ou o seu cônjuge não tiver a guarda exclusiva da criança e a pessoa que a partilha se recusar a dar o seu consentimento ou se encontrar em local desconhecido.

¹⁷ Ver documento do Conselho n.º 6504/00, p. 5, nota 7.

¹⁸ Diretiva 2004/38/CE, 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 (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

¹⁹ Ver, no contexto da Diretiva Livre Circulação: Processo 327/82, *Ekro*, 18 de janeiro de 1984, n.º 11; Processo C-316/85, *Lebon*, 18 de junho de 1987, n.º 21; Processo C-98/07, *Nordania Finans e BG Factoring*, 6 de março de 2008, n.º 17; e Processo C-523/07, *A*, abril de 2009, n.º 34; Processo C-83/11, *Rahman and Others*, 5 de setembro de 2012, n.º 24.

²⁰ Ao abrigo da Diretiva Livre Circulação, os EM têm a obrigação de promover a reunificação com ascendentes, ao passo que, no âmbito da Diretiva Reagrupamento Familiar, a reunificação com ascendentes é uma derrogação que só é permitida quando estão reunidas determinadas condições.

²¹ Por analogia com o Processo C-316/85, *Lebon*, 18 de junho de 1987, n.ºs 21-22; Processo C-200/02, *Zhu and Chen*, 9 de outubro de 2004, n.º 43; Processo C-1/05, *Jia*, 9 de janeiro de 2007, n.ºs 36-37; e Processo C-83/11, *Rahman and Others*, 5 de setembro de 2012, n.ºs 18-45. Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 56.

que podem ter relevância no caso em questão, tais como o grau de dependência económica ou física e o grau de parentesco entre o requerente do reagrupamento e o familiar²². Em consequência, o conceito de «dependência» pode variar em função da situação e do familiar em questão.

Para determinar se os familiares são dependentes, os EM devem avaliar se, atendendo às respetivas condições financeiras e sociais, precisam de apoio para satisfazer as necessidades essenciais no país de origem ou proveniência no momento em que pediram a reunificação com o requerente do reagrupamento²³. Não existe qualquer requisito quanto ao montante do apoio material prestado ou ao nível de vida para determinar a necessidade de apoio financeiro pelo requerente do reagrupamento²⁴. O estatuto de familiares dependentes não pressupõe um direito a alimentos²⁵. Os EM podem impor requisitos específicos quanto à natureza ou duração da relação de dependência, de modo a se certificarem da sua veracidade e estabilidade e de que não foi criada com o único propósito de obter entrada e residência no seu território. Importa, porém, que esses requisitos sejam coerentes com a aceção normal dos termos relativos à dependência constantes do artigo 4.º e não privem essa disposição da sua eficácia²⁶.

O conceito de «**apoio familiar necessário**» a um ascendente direto em primeiro grau, segundo o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), não deve ser considerado como exclusivamente material e deixa margem de discricção aos EM quanto ao nível de apoio julgado adequado. O requisito é preenchido se nenhuns outros familiares no país de origem estiverem, por lei ou *de facto*, a tomar conta da pessoa em causa, isto é, se ninguém puder substituir o requerente do reagrupamento ou o seu cônjuge nos cuidados quotidianos. A situação deve ser avaliada à luz das circunstâncias do caso em apreço.

Todas as disposições desta secção devem ser aplicadas em conformidade com o princípio da não discriminação, em especial o artigo 21.º da Carta, tal como referido no considerando 5.

2.3. Idade mínima do cônjuge

O artigo 4.º, n.º 5, permite aos EM exigir que o requerente do reagrupamento e o seu cônjuge tenham uma idade mínima antes de o cônjuge se poder vir juntar ao requerente. Essa idade mínima não pode exceder os 21 anos. Esta faculdade só pode ser usada para assegurar uma melhor integração e evitar casamentos contra a vontade. Em consequência, os EM só podem exigir uma idade mínima para este efeito e não de qualquer outra forma que possa prejudicar o objetivo e a eficácia da diretiva²⁷.

²² Por analogia com o Processo C-83/11, *Rahman and Others*, 5 de setembro de 2012, n.º 23.

²³ Por analogia com o Processo C-1/05, *Jia*, 9 de janeiro de 2007, n.º 37.

²⁴ O critério para determinar a dependência é o de saber se, à luz das circunstâncias pessoais da pessoa que necessita de apoio, os meios financeiros do familiar a cargo lhe permitem viver com um nível de subsistência mínimo no país onde reside normalmente (conclusão do advogado-geral Geelhoed no processo C-1/05 *Jia*, n.º 96).

²⁵ Por analogia com o Processo C-316/85, *Lebon*, 18 de junho de 1987, n.ºs 21-22;

²⁶ Por analogia com o Processo C-83/11, *Rahman and Others*, 5 de setembro de 2012, n.ºs 36-40.

²⁷ Por analogia com o Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 43.

O artigo 5.º, n.º 5, e o artigo 17.º obrigam os EM a ter em consideração o interesse superior dos filhos menores e efetuar análises específicas dos pedidos de reagrupamento familiar. Se um EM exigir uma idade mínima, deve, ainda assim, proceder a uma avaliação caso a caso de todas as circunstâncias relevantes do pedido individual. A idade mínima pode servir de referência, mas não pode ser usada como um limite geral abaixo do qual todos os pedidos sejam automaticamente recusados, independentemente da análise da situação de cada requerente²⁸. A condição da idade mínima é apenas um dos fatores a ter em conta pelos EM ao considerarem um pedido²⁹.

Se a avaliação individual revelar que a justificação prevista no artigo 4.º, n.º 5, ou seja, assegurar uma melhor integração e evitar os casamentos contra a vontade, não se aplica, o EM deve então considerar a hipótese de fazer uma exceção e permitir o reagrupamento familiar em casos em que a condição da idade mínima não esteja preenchida. Por exemplo, quando decorre claramente da avaliação individual que não se está perante um abuso, por exemplo no caso de um filho comum.

Y é nacional de um país terceiro, tem 30 anos de idade e solicita o reagrupamento com o seu cônjuge de 20 anos, com quem casou há dois anos, e com os seus dois filhos comuns. O cônjuge tem conhecimentos básicos da língua do EM e este impõe uma condição de idade mínima de 21 anos.

Neste caso, a idade mínima só pode servir de referência, pelo que é apenas um dos fatores a ter em conta na avaliação individual da situação. O facto de Y e o seu cônjuge terem dois filhos comuns é uma indicação de que é pouco provável que se trate de um casamento contra a vontade, devendo os interesses das crianças também ser tidos em conta.

A redação dos artigos 4.º, 7.º e 8.º indica claramente o momento no tempo em que o requerente do reagrupamento deve satisfazer as condições. Enquanto o artigo 7.º começa pelas palavras «por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar», os artigos 4.º e 8.º determinam «antes de o cônjuge se poder vir juntar ao requerente» e «antes que os seus familiares se lhe venham juntar». Por conseguinte, a condição da idade mínima tem de estar preenchida no momento da reunificação familiar propriamente dita e não quando o pedido é apresentado. Como tal, deve ser possível apresentar pedidos e analisá-los antes de preenchido a condição da idade mínima, em especial atendendo ao tempo de processamento que pode ir até nove meses. No entanto, os EM podem adiar o reagrupamento familiar propriamente dito até ser atingida a idade mínima.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO PEDIDO

3.1. Apresentação do pedido

O artigo 5.º, n.º 1, dispõe que os EM determinam se cabe ao requerente do reagrupamento ou aos seus familiares apresentar o pedido de entrada e residência. O n.º 3 do mesmo artigo estabelece a regra geral segundo a qual o pedido deve ser apresentado e analisado quando os familiares residirem fora do território do EM em que reside o requerente do reagrupamento.

²⁸ Por analogia com o Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 48.

²⁹ Por analogia com o Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.ºs 99-101.

O artigo 5.º, n.º 3, segunda parágrafo, e o Considerando 7 autorizam os EM a, em circunstâncias adequadas, a derogar da regra geral do primeiro parágrafo e, assim, aplicar a diretiva em situações em que a unidade da família possa ser mantida a partir do início da estada do requerente do reagrupamento³⁰. Deste modo, em circunstâncias adequadas, os EM podem aceitar que a apresentação do pedido seja feita quando os familiares se encontrarem já no seu território. Os EM dispõem de uma ampla margem de apreciação para determinarem essas circunstâncias adequadas³¹.

Os EM podem cobrar taxas administrativas razoáveis e proporcionadas por um pedido de reagrupamento familiar e dispõem de uma margem limitada de discricção na fixação destas taxas, desde que não ponham em causa a consecução dos objetivos e a eficácia da diretiva³². O nível a que estas taxas são fixadas não pode ter por objetivo ou efeito a criação de um obstáculo ao exercício do direito ao reagrupamento familiar. Taxas que tenham um impacto financeiro substancial em nacionais de países terceiros que satisfaçam as condições definidas pela diretiva poderiam impedi-los de exercer os direitos que por ela lhe são conferidos e, como tal, seriam, *per se*, excessivas e desproporcionadas³³. As taxas cobradas a nacionais de países terceiros e seus familiares ao abrigo da Diretiva 2003/86 poderiam ser equiparadas às impostas aos cidadãos nacionais pela emissão de documentos idênticos, a fim de avaliar se são ou não desproporcionadas para os nacionais de países terceiros, tendo em conta que estas pessoas se encontram em situações diferentes³⁴. Para promover os interesses superiores da criança, a Comissão incentiva os EM a isentar do pagamento de taxas administrativas os pedidos apresentados por menores. Nos casos em que é exigido visto de entrada no EM, as condições de emissão desse visto devem ser facilitadas, devendo o visto ser concedido sem encargos administrativos suplementares.

3.2. Documentos necessários

Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, um pedido de reagrupamento familiar deve ser acompanhado de:

a) documentos que atestem os laços familiares;

³⁰ O artigo 3.º, n.º 5, prevê explicitamente que os EM tenham a possibilidade de adotar ou manter disposições mais favoráveis.

³¹ Os EM podem, por exemplo, considerar derrogações no caso de filhos recém-nascidos, de nacionais de países terceiros que estejam isentos da obrigação de visto, de situações em que seja considerado do interesse superior do filho menor, de uma relação anterior à data de entrada e em que os parceiros já vivessem juntos há um tempo considerável, razões humanitárias, etc. Estes exemplos não são exaustivos e dependem sempre do caso individual em apreço.

³² Por analogia com o Processo C-508/10, *Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos Europeia*, 26 de abril de 2012, n.ºs 62, 64-65.

³³ Por analogia com o Processo C-508/10, *Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos*, 26 de abril de 2012, n.ºs 69-70, 74 e 79.

³⁴ Por analogia com o Processo C-508/10, *Comissão Europeia contra reino dos Países Baixos Europeia*, 26 de abril de 2012, n.º 77.

b) documentos que atestem o cumprimento das condições previstas nos artigos 4.º e 6.º e, quando aplicáveis, nos artigos 7.º e 8.º;

c) cópias autenticadas dos documentos de viagem dos familiares.

Os EM dispõem de uma certa margem para decidir da pertinência e da necessidade de verificar as provas de relação familiar através de entrevistas ou outros meios, designadamente testes de ADN. Os critérios para avaliar a pertinência e a necessidade significam que estes meios de investigação não são permitidos se for possível recorrer a outros mais adequados e menos restritivos para estabelecer a existência de um laço familiar. Cada pedido, os documentos que o acompanham e as entrevistas e outros meios considerados pertinentes e necessários têm de ser avaliados caso a caso.

Para além de fatores como um filho comum, a coabitação prévia e o registo da união de facto, os laços familiares entre parceiros em união de facto podem ser atestados por qualquer meio fiável de prova, de modo a demonstrar o caráter estável e duradouro da relação, designadamente por meio de correspondência, faturas, contas bancárias ou propriedades conjuntas, etc.

3.3. Duração do processo

O artigo 5.º, n.º 4, impõe aos EM a obrigação de notificar por escrito, logo que possível, a decisão tomada relativamente a um pedido. O considerando 13 especifica que os procedimentos de análise dos pedidos deverão ser eficazes e poder ser geridos tendo em conta a carga normal de trabalho das administrações dos EM.

Por conseguinte, em regra geral, um pedido normal em circunstâncias de carga normal de trabalho deve ser prontamente processado sem demoras desnecessárias. Se a carga de trabalho excecionalmente exceder a capacidade administrativa ou se o pedido carecer de uma análise mais aprofundada, pode justificar-se o *prazo máximo de nove meses*. Este período tem início a partir da data em que o pedido foi apresentado pela primeira vez e não do momento de notificação da receção do pedido pelo EM.

A exceção prevista no artigo 5.º, n.º 4, segundo parágrafo, da prorrogação do prazo para além dos nove meses só pode ser justificada em *circunstâncias excecionais* associadas à complexidade da análise do pedido. A derrogação deve ser interpretada em sentido estrito³⁵ e numa base individual. A administração do EM que pretenda recorrer a esta possibilidade deve justificar a referida prorrogação, demonstrando que a complexidade excecional de um pedido específico corresponde a circunstâncias excecionais. A questão da capacidade administrativa não pode ser invocada como justificação de uma prorrogação excecional e qualquer prorrogação deve ser limitada ao mínimo necessário para chegar a uma decisão. Entre as circunstâncias excecionais associadas à complexidade de um determinado caso contam-se, por exemplo, a necessidade de avaliar a relação familiar no contexto de unidades familiares múltiplas, uma grave crise no país de origem que impeça o acesso a registos administrativos, dificuldades em organizar audições dos familiares no país de origem devido à situação de segurança, dificuldades de acesso a missões diplomáticas ou ainda a determinação do direito de guarda legal em caso de pais separados.

³⁵ Por analogia com o Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 43.

O artigo 5.º, n.º 4, estabelece que a decisão deve ser notificada por escrito e, em caso de indeferimento do pedido, devem ser apresentadas razões factuais e legais de modo a permitir ao requerente o exercício efetivo do direito de interpor recurso da decisão³⁶.

4. CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR

4.1. Razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública

O artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, autoriza os EM a indeferir um pedido ou a retirar ou não renovar uma autorização de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. O considerando 14 dá algumas indicações do que significam estas noções. A pessoa que pretenda obter o reagrupamento familiar não deverá constituir uma *ameaça* para a ordem pública ou a segurança pública. O conceito de ordem pública pode abranger uma condenação por prática de crime grave. Os conceitos de ordem pública e de segurança pública abrangem os casos em que o nacional de um país terceiro pertença a uma associação que apoie o terrorismo internacional, defenda alguma associação desse tipo ou nutra aspirações extremistas.

Para além destes elementos, a definição destas noções é deixada grandemente à apreciação dos EM, sujeita à jurisprudência relevante do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do TJUE. Ainda que a jurisprudência relevante do TJUE não esteja diretamente relacionada com nacionais de países terceiros, serve, *mutatis mutandis*, de referência para definir as noções em causa por analogia³⁷.

Os EM devem aplicar o princípio da proporcionalidade ao apreciar um determinado pedido. O artigo 6.º, n.º 2, segundo parágrafo, estabelece que os EM devem ter em consideração as circunstâncias especiais do caso em questão (artigo 17.º) e a gravidade ou o tipo de ofensa à ordem pública ou à segurança pública cometida pelo familiar, ou os perigos que possam advir dessa pessoa. O considerando 14 refere também que o reagrupamento familiar só pode ser recusado com base em fundamentação devidamente justificada.

O requisito de *saúde pública* só pode ser invocado em caso de ameaça ao público em geral que não possa ser facilmente evitada por medidas de proteção da saúde. Disposições idênticas na Diretiva Residentes de Longa Duração podem ajudar a definir o conceito de saúde pública no contexto do reagrupamento familiar, uma vez que se aplicam a situações similares, também dizem respeito a nacionais de países terceiros e servem o mesmo objetivo³⁸.

Como tal, as únicas doenças que podem ser consideradas uma ameaça à saúde pública são as definidas nos instrumentos pertinentes da Organização Mundial de Saúde e outras doenças infecciosas ou contagiosas provocadas por parasitas, objeto de disposições de proteção em relação aos cidadãos do país de acolhimento. Os EM podem exigir um exame médico para atestar que os

³⁶ Ver artigo 18.º.

³⁷ Ainda que o contexto, o objetivo e o regime jurídico da Diretiva 2004/38/CE não seja o mesmo, a jurisprudência referida na secção 3 das Orientações de 2009 sobre a Diretiva Livre Circulação (COM) 2009 313 final, pp. 10-14) pode, *mutatis mutandis*, servir de referência para os EM e os tribunais nacionais.

³⁸ Artigo 18.º da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

familiares não sofrem dessas doenças. Estes exames médicos não devem ser realizados numa base sistemática.

4.2. Condição de alojamento

Tal como previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), os EM podem exigir ao requerente do reagrupamento que apresente provas de que dispõe de alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade em vigor no EM em causa. A avaliação deste alojamento é deixada à discricção do EM, mas os critérios adotados não podem ser discriminatórios e a disposição define o limite máximo do que pode ser exigido. Os critérios relativos à dimensão ou às normas sanitárias e de segurança não podem ser mais estritos do que os aplicáveis a uma habitação situada na mesma região, onde viva uma família comparável quanto ao número de pessoas e à situação social. A referência à «mesma região» deve ser entendida como fazendo referência a unidades geográficas entre as quais podem existir normas diferentes, por exemplo, a nível municipal ou regional. Os critérios adotados pelos EM devem ser transparentes e claramente especificados na legislação nacional.

Esta disposição visa assegurar um alojamento adequado para o requerente do reagrupamento e seus familiares. Por conseguinte, o preenchimento desta condição pode ser julgado com base na situação do requerente do reagrupamento no momento do pedido ou num prognóstico razoável do alojamento que este espera poder disponibilizar aquando da reunião com o(s) seu(s) familiar(es).

Um contrato de arrendamento ou de compra pode, por exemplo, servir de prova. Um contrato de arrendamento de curta duração pode ser julgado insuficiente. No caso de longos períodos de espera e de processamento, poderá ser desproporcionado e prejudicar a consecução do objetivo da diretiva exigir que esta condição se encontre preenchida aquando da apresentação do pedido, uma vez que tal poderá significar consideráveis encargos financeiros e administrativos adicionais para o requerente do reagrupamento. Nestas circunstâncias específicas, a Comissão incentiva os EM a dar provas de uma certa flexibilidade. Poderão, por exemplo, aceitar como prova um contrato de arrendamento condicional, a entrar em vigor a partir do momento em que é concedido o pedido de reagrupamento familiar e que os familiares do requerente entrem efetivamente no EM em questão.

4.3. Condição de seguro de saúde

Segundo o artigo 7.º, n.º 1, alínea b), os EM podem exigir prova de que o requerente do reagrupamento possui um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que abranja todos os riscos normalmente cobertos para os próprios nacionais.

Se o EM possuir seguro de saúde universal obrigatório que seja também acessível e obrigatório para nacionais de países terceiros residentes, tem de partir do pressuposto que esta condição está preenchida. A Comissão considera que a exigência de um seguro de saúde privado adicional importaria encargos desnecessários e prejudicaria o objetivo e a eficácia da diretiva. Se o EM possui um regime de seguro contributivo voluntário, este requisito pode ser preenchido através de:

a) um sistema de seguro de saúde condicional concedido aquando da aceitação do pedido de reagrupamento de um familiar ou

b) um regime privado de seguro de saúde que abranja os riscos normalmente cobertos para os nacionais do EM em questão.

4.4. Condição de recursos suficientes

Segundo o artigo 7.º, n.º 1, alínea c), os EM podem exigir prova de que o requerente do reagrupamento dispõe de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa. No processo Chakroun, o TJUE deliberou que, uma vez que a autorização do reagrupamento familiar constitui a regra geral, esta faculdade deve ser interpretada em sentido estrito. A margem reconhecida aos EM não deve, pois, ser usada de forma a prejudicar o objetivo e a eficácia da diretiva³⁹. O TJUE especificou ainda que esta faculdade deve ser exercida à luz do artigo 7.º e do artigo 24.º, n.ºs 2, e 3, da Carta, que obrigam os EM a apreciar os pedidos de reagrupamento familiar no interesse das crianças em causa e com vista à promoção da vida em família⁴⁰.

A apreciação da **estabilidade** e da **regularidade** dos recursos devem ter por base uma previsão razoável da disponibilidade dos recursos no futuro previsível, de modo a que o requerente não tenha de recorrer ao sistema de assistência social. Para este efeito, o requerente pode apresentar provas de que dispõe e continuará a dispor de recursos de um determinado nível numa base regular. De um modo geral, um contrato de emprego permanente é considerado prova suficiente.

Incentiva-se os EM a ter em conta as realidades do mercado de trabalho, uma vez que os contratos de emprego permanente podem ser cada vez menos habituais, em especial no início de uma relação de trabalho. Se um requerente apresentar prova de um outro tipo de contrato de trabalho, por exemplo, um contrato temporário suscetível de ser prolongado, incentivam-se os EM a não rejeitar automaticamente o pedido apenas com base na natureza do contrato. Nestes casos, é necessária uma avaliação de todas as circunstâncias relevantes.

Em determinados setores, como a informática, os media ou os setores da criação, o trabalho temporário pode ser a prática habitual, mas os recursos podem ser estáveis e estar regularmente disponíveis. Outros fatores relevantes para avaliar a disponibilidade de recursos podem ser, por exemplo, as qualificações e as competências do requerente do reagrupamento, as ofertas de emprego estruturais na sua área de especialização ou a situação do mercado de trabalho no EM. O acesso a montantes específicos ao longo de um determinado período passado pode, certamente, constituir elemento de prova, mas tal não deve ser imposto como requisito uma vez que poderia introduzir uma condição adicional e um período de espera não previstos na diretiva, em especial se o requerente do reagrupamento se encontra em início de carreira.

No que toca à **natureza** dos recursos, estes podem assumir a forma de um rendimento de trabalho, mas também outros meios como rendimentos de atividades por conta própria, meios privados à disposição do requerente do agrupamento e pagamentos a título de direitos acumulados por contribuições prévias do requerente ou do familiar (por exemplo, pensões de reforma ou invalidez).

Além disso, para avaliar a **suficiência** dos recursos, a referência a «recursos suficientes, estáveis e regulares» é acompanhada da menção «**sem recorrer ao sistema de assistência social**», o que indica que este último é um critério fundamental para avaliar o preenchimento da condição de recursos.

³⁹ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 43. Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 74.

⁴⁰ Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 82.

«Assistência social» diz respeito aos apoios concedidos pelas autoridades públicas, seja a nível nacional regional ou local, e que podem ser reivindicados por um indivíduo, neste caso o requerente do reagrupamento, que não dispõe de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, pelo que é provável que venha a tornar-se um encargo para o sistema de assistência social do EM de acolhimento durante o seu período de residência⁴¹. Este é um conceito que tem significado independente no direito da UE e não pode ser definido por referência a conceitos existentes nas legislações nacionais⁴². O TJUE deliberou que este conceito deve ser interpretado no sentido de que visa uma ajuda que compensa uma falta de recursos estáveis, regulares e suficientes e não de uma ajuda especial que permite prover a necessidades excecionais ou imprevistas⁴³. Por conseguinte, a expressão «recurso ao sistema de assistência social» não autoriza um EM a recusar o pedido de reagrupamento familiar a um requerente que prove dispor de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, mas que, tendo em conta o nível dos seus rendimentos, poderá, no entanto, recorrer à assistência especial em caso de despesas particulares e individualmente determinadas necessárias à sua subsistência, a reduções de impostos concedidas pelas autoridades locais em função dos rendimentos ou a medidas de apoio aos rendimentos⁴⁴.

Ao avaliar os recursos do requerente do reagrupamento e ao determinar o nível da assistência social, os EM podem ter em conta o **nível do salário e das pensões mínimos nacionais** e o **número de familiares**. No processo Chakroun, o TJUE sublinhou que esta faculdade deve ser interpretada em sentido estrito e exercida de forma a evitar prejudicar o objetivo e a eficácia da diretiva⁴⁵. Em consequência, o salário mínimo nacional deve ser considerado o limite máximo que os EM podem exigir, exceto se optarem por ter em conta o número de familiares.

Além disso, os EM podem indicar um determinado **montante de referência**, mas, uma vez que as necessidades podem variar muito em função dos indivíduos, não podem impor um nível de rendimento mínimo abaixo do qual o reagrupamento familiar seja recusado, independentemente da análise da situação de cada requerente, em conformidade com o artigo 17.^o⁴⁶. Por conseguinte, um pedido não pode ser rejeitado pela simples razão de os recursos do requerente não atingirem o montante de referência. Antes da tomada de decisão sobre um pedido, é necessário proceder a uma avaliação individual de todos os elementos de um caso particular.

O TJUE deliberou que, *em princípio*, os recursos do requerente do reagrupamento é que são objeto de exame individualizado dos pedidos de reagrupamento exigido pela diretiva e não os recursos do nacional de um país terceiro para o qual é pedido um direito de residência a título do reagrupamento

⁴¹ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 46; Ver, por analogia, o Processo C-140/12, *Brey*, 19 de setembro de 2013, n.º 61.

⁴² Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 45.

⁴³ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 49.

⁴⁴ Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 73. Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 52.

⁴⁵ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.ºs 43 e 47.

⁴⁶ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 48.

familiar⁴⁷. Ao mesmo tempo, ao usar a expressão «em princípio», o TJUE sugere que os EM podem optar por ter em conta os recursos dos familiares ou que poderão ser permitidas exceções a esta regra em casos individuais justificados por circunstâncias particulares⁴⁸.

Por último, o TJUE entendeu também que a legislação nacional que aplica este requisito não pode distinguir as situações consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do requerente no território do EM. A capacidade de o requerente do reagrupamento dispor de recursos regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares não pode, de forma alguma, depender do momento no tempo em que constitui família⁴⁹.

4.5. Medidas de integração

A Comissão reconhece a margem de apreciação dos EM para decidir se exigem aos nacionais de países terceiros o cumprimento de medidas de integração e se desenvolvem as medidas mais adequadas no seu próprio contexto nacional⁵⁰. Contudo, a Comissão sublinha que o objetivo dessas medidas consiste em facilitar a integração dos familiares. A sua admissibilidade depende do facto de servirem este propósito e respeitarem o princípio da proporcionalidade. Por conseguinte, a sua admissibilidade depende da sua acessibilidade, conceção e organização, bem como do facto de contribuírem para objetivos para além da integração. O uso, na prática, das medidas de integração para restringir o reagrupamento familiar corresponderia à imposição de uma condição adicional. Prejudicaria o objetivo da diretiva, nomeadamente o de promover a reunificação familiar, e a sua eficácia⁵¹.

Por conseguinte, segundo o artigo 7.º, n.º 2, os EM podem exigir que os familiares cumpram medidas de integração, mas este requisito não pode constituir uma condição absoluta da qual dependa o direito ao reagrupamento familiar. A natureza das **medidas de integração** previstas no artigo 7.º, n.º 2, é diferente das condições definidas no artigo 4.º, n.º 1, e no artigo 7.º, n.º 1. Em primeiro lugar, enquanto cláusula suspensiva unicamente⁵², o artigo 4.º, n.º 1, permite aos EM, nos casos de crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família, verificar se

⁴⁷ Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 72.

⁴⁸ Por oposição, aquando da renovação da autorização de residência, o artigo 16.º, n.º 1, alínea a), impõe ao EM a obrigação de ter em conta a contribuição dos familiares para o rendimento do agregado familiar quando o requerente do agrupamento não tiver recursos suficientes sem recorrer à assistência social. Uma vez que não existe uma disposição explícita que o proíba, os EM podem também ter em conta as contribuições dos familiares no momento do pedido da primeira autorização de residência.

⁴⁹ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.ºs 64 e -66.

⁵⁰ Sobre a questão da integração, ver os «Princípios básicos comuns para a política de integração dos imigrantes na União Europeia», Conselho da União Europeia, 2618.ª reunião do Conselho Justiça e Assuntos Internos, de 19 de novembro de 2004, 14615/04 (Presse 321); e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 20 de julho de 2011, intitulada Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros, COM (2011) 455 final.

⁵¹ Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 43.

⁵² Esta cláusula suspensiva tem por objetivo refletir a capacidade de integração das crianças mais novas (considerando 12).

satisfazem os **critérios de integração** *antes de autorizar* a sua entrada e residência⁵³. Em segundo lugar, no âmbito do artigo 7.º, n.º 1, os EM podem exigir prova de que essas condições estão preenchidas ou podem ser preenchidas, com base num prognóstico fundamentado. Como tal, estas podem ser consideradas **pré-condições** que os EM podem impor ao requerente do reagrupamento familiar *antes de autorizar* a entrada e a residência dos seus familiares.

Em contraste, o artigo 7.º, n.º 2, autoriza os Estados-Membros a exigir que os nacionais de países terceiros cumpram **medidas de integração**. Os EM podem exigir que os familiares deem provas da vontade de se integrarem através, por exemplo, da participação em cursos de línguas ou de inserção, antes ou depois de chegarem. Uma vez que estas medidas têm por objetivo facilitar o processo de integração, está também implícito que a forma como os EM concebem esta possibilidade não pode ser ilimitada.

O artigo 7.º, n.º 2, resume-se à possibilidade de pedir a um imigrante que dê provas de ser capaz de viver quotidianamente na sociedade em que quer ser integrado e de o EM verificar se essa pessoa mostra a vontade necessária para se integrar no seu novo ambiente. A verificação da vontade de integração pode assumir a forma de um exame sobre as aptidões básicas consideradas necessárias para este efeito. Este exame deve ser concebido de forma a ter em conta a situação específica de algumas mulheres que podem, por exemplo, ter baixos níveis de habilitações. O nível de dificuldade do exame, o custo da participação, a acessibilidade do material pedagógico necessário à sua preparação ou a acessibilidade do próprio exame não devem constituir obstáculos que dificultem a concretização deste objetivo⁵⁴. Por outras palavras, as medidas de integração que um EM pode exigir não podem resultar numa obrigação de desempenho que constitua, de facto, uma medida que restrinja o reagrupamento familiar. As medidas devem, pelo contrário, contribuir para o êxito desse reagrupamento.

Além disso, as medidas de integração devem ser proporcionadas e aplicadas com a necessária flexibilidade, de modo a assegurar que, numa base individual e tendo em conta as circunstâncias específicas, o reagrupamento familiar possa ser concedido mesmo quando não estão cumpridos requisitos de integração⁵⁵. Os EM devem, pois, prever a possibilidade efetiva de uma isenção, um diferimento ou outras formas de medidas de integração em caso de dificuldades específicas ou circunstâncias pessoais do imigrante em causa.

Entre as circunstâncias individuais que podem ser tidas em consideração contam-se, por exemplo, capacidades cognitivas, a vulnerabilidade da pessoa em questão, casos especiais de inacessibilidade de estabelecimentos de formação ou teste ou outras dificuldades excecionais. Há igualmente que ter em mente o facto de que, em várias partes do mundo, as mulheres e as raparigas têm menor acesso à educação e podem ter níveis de literacia inferiores aos dos homens. Por conseguinte, os EM não podem recusar a entrada e a permanência no seu território a um familiar na aceção do artigo 4.º, n.º

⁵³ A legalidade de uma distinção deste tipo entre diferentes categorias de pessoas foi confirmada no Processo C-540/03, *Parlamento Europeu v Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.º 75.

⁵⁴ Dados estatísticos e avaliações qualitativas do impacto das políticas podem constituir indicações de que certas medidas representam, de facto, obstáculos ao reagrupamento familiar.

⁵⁵ O indeferimento automático do reagrupamento familiar em resultado de um exame de integração negativo poderá configurar uma violação do artigo 17.º, do artigo 5.º, n.º 5, e do artigo 8.º da CEDH.

1, pela simples razão de não ter, quando ainda fora do país, passado o exame de integração previsto na legislação desse EM⁵⁶.

A Comissão considera que os EM devem prever as necessárias medidas de integração para que os familiares se possam familiarizar com o seu novo país de residência e adquirir as competências linguísticas capazes de facilitar o processo de integração. Por conseguinte, a Comissão considera que os cursos de línguas e integração devem ser propostos de forma acessível (estando disponíveis em vários locais), ser gratuitos ou pelo menos a preços módicos e adaptados às necessidades individuais, tendo também em conta necessidades específicas das mulheres (prevendo, por exemplo, estruturas de acolhimento de crianças). Ainda que a participação em medidas de integração prévias à partida possa ajudar a preparar os migrantes para a sua nova vida no país de acolhimento porque proporciona informação e formação antes de a migração ocorrer, as medidas de integração no país de acolhimento podem ser, muitas vezes, mais eficazes.

4.6. Período de espera

O artigo 8.º salvaguarda uma margem limitada de apreciação aos EM, permitindo-lhes exigir que o requerente do reagrupamento tenha residido legalmente no seu território por um período não superior a dois anos antes que os seus familiares se lhe venham juntar. Se um EM optar por exercer esta opção, não pode impor um período de espera geral aplicado uniformemente a todos os requerentes, sem ter em conta as circunstâncias particulares de casos específicos e o interesse superior de crianças menores⁵⁷. O TJUE sublinhou que o tempo de residência no EM é apenas um dos elementos que devem ser tidos em conta por este último ao examinar um pedido e não pode ser imposto um período de espera sem ter em consideração, em casos específicos, todos os elementos pertinentes, sempre na perspetiva de assegurar o interesse superior dos filhos menores⁵⁸.

Esta disposição visa permitir aos EM assegurarem-se de que o reagrupamento familiar ocorra em boas condições, após o requerente ter residido no Estado de acolhimento durante um período suficientemente longo para que se possa presumir para os familiares uma instalação estável e um certo nível de integração⁵⁹. A admissibilidade ao abrigo da diretiva de um período de espera e a respetiva duração dependem de este requisito servir este propósito e respeitar o princípio da proporcionalidade. Para evitar afetar a vida familiar de forma desproporcionada, a Comissão insta os EM a manter os períodos de espera tão curtos quanto o estritamente necessário para cumprir o objetivo da disposição, em especial nos casos que envolvem filhos menores.

A Comissão considera que para determinar a duração da «residência legal» de um requerente do reagrupamento, deve ser contabilizado qualquer período de tempo no qual tenha residido no território de um EM em conformidade com a legislação nacional, a partir do primeiro dia. Este

⁵⁶ A única situação em que problemas de integração podem resultar numa recusa é referida no artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, nos casos em que o EM verificar que não foi preenchida a condição de integração.

⁵⁷ Artigo 17.º e artigo 5.º, n.º 5.

⁵⁸ Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.ºs 99-101.

⁵⁹ Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.ºs 97-98.

período pode ser de residência com base numa autorização de residência ou em qualquer outro título legal que autorize a estada. No entanto, devem ser excluídas estadas irregulares, incluindo períodos de tolerância e de regresso adiado.

Porque o objetivo da disposição é atingir um determinado nível de estabilidade e integração, os EM podem exigir que a residência legal seja contínua. Contudo, podem ser permitidas eventuais interrupções que não ponham em causa este objetivo. Estas podem incluir, por exemplo, ausências temporárias (tais como viagens de negócios, férias ou visitas à família no país de origem, etc.) ou curtos períodos de residência ilegal (devido a autorização de residência caducada em razão de pedido de renovação tardio ou atrasos no seu processamento). Os períodos de residência legal antes de um requerente do reagrupamento ter adquirido uma autorização de residência com validade não inferior a um ano, tal como estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, devem também poder contribuir para o cálculo da duração de residência legal.

X é nacional de um país terceiro que residiu legalmente num EM por um período contínuo de nove meses. Hoje, X recebeu uma autorização de residência válida por um ano, que pode ser renovada indefinidamente. X pretende que o seu cônjuge nacional de um país terceiro se lhe venha juntar e apresenta um pedido de reagrupamento familiar, desconhecendo quando isso poderá acontecer.

O EM exige um período de espera e, no caso de X, considera proporcionada a duração máxima de dois anos de residência legal para permitir que o reagrupamento familiar se faça em condições favoráveis. Neste caso, o cônjuge de X poderá juntar-se-lhe no final do período de espera restante, isto é, após 15 meses.

No entender da Comissão, o período de espera não inclui o período necessário para os EM analisarem o pedido, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 4⁶⁰. Ambos os períodos podem ter início e fim em momentos diferentes e podem ou não sobrepor-se, dependendo do caso individual. A Comissão considera que um pedido pode ser apresentado a partir do momento em que o requerente do reagrupamento é titular de uma autorização de residência válida por um período não inferior a um ano e tem perspetivas razoáveis de obter o direito de residência permanente⁶¹, mas os EM podem adiar a reunificação familiar («antes que os seus familiares se lhe venham juntar») até ter sido cumprido o período de espera determinado por lei.

Y é nacional de um país terceiro que acabou de chegar a um EM e recebeu imediatamente uma autorização de residência renovável válida por dois anos. Y pretende que o seu cônjuge e seus dois filhos se lhe venham juntar e apresenta um pedido de reagrupamento familiar.

Neste caso, o EM considera que Y e o respetivo cônjuge deram já provas de um elevado nível de integração. No interesse dos filhos, o EM decide não ser necessário um período de espera. Não obstante, em virtude de restrições de ordem administrativa, regista-se um atraso no processamento dos pedidos e o EM só decide após nove meses. No caso de Y, a sua família pode ser reunida a partir do momento em que recebe notificação da decisão.

⁶⁰ O «período de espera» é uma condição facultativa para o exercício do direito ao reagrupamento familiar, enquanto o «período de exame» é o tempo previsto para permitir aos EM processar e examinar os pedidos.

⁶¹ Artigo 3.º, n.º 1.

O TJUE deliberou que as regras estabelecidas na diretiva, à exceção do artigo 9.º, n.º 2, aplicam-se a um matrimónio celebrado antes ou depois de o requerente do reagrupamento fixar residência no EM,⁶² não havendo pois que operar distinção entre as duas situações no que respeita ao período de espera. Ainda que a Comissão partilhe da preocupação dos EM sobre possíveis utilizações abusivas do direito ao reagrupamento familiar, a opção de exigir um período de espera não pode ser usada com o único objetivo de as evitar. O único objetivo do artigo 8.º é exigir um certo grau de estabilidade de residência e integração, de modo a garantir que o reagrupamento familiar ocorra em condições favoráveis. Existem meios mais adequados, por exemplo, através da avaliação individual de casos, de prevenir casamentos de conveniência.

Z é nacional de um país terceiro que reside legalmente num EM há quatro anos com o estatuto de estudante. Após acabar o curso, Z arranja um emprego e recebe uma nova autorização de residência válida por um ano, que pode ser renovada indefinidamente. Entretanto, Z conhece D, nacional de um país terceiro, e juntos encetam uma relação, contraindo matrimónio 13 meses depois. Z apresenta um pedido de reagrupamento familiar para que D se lhe possa juntar.

No caso de Z, o período de espera possivelmente exigido de um máximo de dois anos de residência legal foi já cumprido, de forma que D pode juntar-se a Z logo que receba notificação da decisão.

5. ENTRADA E RESIDÊNCIA DOS FAMILIARES

5.1. Entrada, vistos de longa duração e autorizações de residência

O artigo 13.º, n.º 1, estabelece que logo que o pedido de entrada para efeitos de reagrupamento familiar seja deferido, o EM deve facilitar a obtenção dos vistos necessários. Esta disposição implica que, quando um pedido é aceite, os EM devem garantir um procedimento rápido de concessão de vistos, reduzir ao mínimo os encargos administrativos e evitar duplas verificações do cumprimento das condições para o reagrupamento familiar. Uma vez que o reagrupamento familiar tem um objetivo de longo prazo, o visto emitido não deve ser de curta duração.

Se o acesso a documentos de viagem e vistos for particularmente difícil ou perigoso, podendo pois constituir um risco desproporcionado ou um obstáculo prático ao exercício efetivo do direito ao reagrupamento familiar, os EM são encorajados a considerar as especificidades do caso e as circunstâncias no país de origem. Em circunstâncias excecionais, por exemplo, no contexto de um Estado em decomposição ou de um país com elevados riscos de segurança interna, incentiva-se os EM a aceitar documentos de viagem de emergência emitidos pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), emitir salvos-condutos nacionais de ida ou proporcionar aos familiares a possibilidade de ter um visto emitido à chegada no EM.

É autorizada a cobrança de taxas administrativas, mas estas não podem ser excessiva ou desproporcionadas, nem podem ter por objeto ou efeito a criação de um obstáculo à obtenção dos direitos conferidos pela diretiva, privando-a assim da sua eficácia⁶³.

⁶² Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.ºs 59 e -64.

⁶³ Por analogia com o Processo C-508/10, *Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos Europeia*, 26 de abril de 2012, n.ºs 69 e 79.

O artigo 13.º, n.º 2, estabelece que os EM devem emitir, em favor dos familiares, uma primeira autorização de residência com validade não inferior a um ano. Em conformidade com o artigo 13.º, n.º 3, o prazo de validade das autorizações de residência concedidas aos familiares não deve exceder, *em princípio*, o termo da validade da autorização de residência de que é titular o requerente do reagrupamento. Desde modo, para fazer coincidir as validades das autorizações de residência do requerente do reagrupamento e dos familiares, os EM pode conceder autorizações de residência válidas por períodos inferiores a um ano. Contudo, são permitidas exceções a esta regra, por exemplo, quando a autorização de residência do requerente do reagrupamento é válida por menos de um ano, mas a sua prorrogação é certa.

5.2. Acesso ao emprego

Os familiares do requerente do reagrupamento têm direito a exercer uma atividade por conta de outrem ou por conta própria, em condições idênticas às do requerente, sujeitos às restrições facultativas estabelecidas no artigo 14.º, n.ºs 2 e 3. Por um período não superior a 12 meses, os EM podem definir as condições nas quais os membros podem exercer as respetivas atividades. Durante este período, os EM podem ainda limitar o acesso ao seu mercado de trabalho e até mesmo realizar uma verificação da situação do mercado de trabalho. Após o período de 12 meses, os EM são obrigados a autorizar os familiares a exercer atividades por conta de outrem ou por conta própria, desde que o requerente do reagrupamento tenha essa autorização.

Os EM dispõem da opção de restringir o acesso ao emprego ou à atividade por conta própria de ascendentes diretos em primeiro grau e de filhos solteiros maiores, mas não de outros familiares admitidos ao abrigo da diretiva. O acesso ao emprego de familiares admitidos fora do âmbito da diretiva é exclusivamente da competência nacional. Para servir o objetivo de promover a integração de familiares de requerentes do reagrupamento⁶⁴, combater as armadilhas de pobreza e evitar a perda das suas competências, a Comissão recomenda que as restrições ao mercado de trabalho para os familiares, em especial as mulheres migrantes, sejam as mínimas possíveis.

5.3. Acesso a uma autorização de residência autónoma

O artigo 15.º, n.º 1, estabelece que, o mais tardar após cinco anos de residência, e desde que não tenha sido concedida autorização de residência por motivo distinto do reagrupamento, os EM devem emitir, a pedido, uma autorização de residência autónoma, independente da autorização de residência do requerente do reagrupamento, ao seu cônjuge ou à pessoa que com ele mantém uma união de facto e aos filhos que tiverem atingido a maioridade. O termo «residência» deve ser entendido como «residência legal» e a Comissão sublinha que os EM podem conceder a autorização mais cedo. Em caso de rutura dos laços familiares, o direito a uma autorização de residência autónoma deve, ainda assim, ser concedido ao cônjuge ou à pessoa que com ele mantém uma união de facto, mas os EM podem excluir os filhos maiores. Enquanto o artigo 15.º, n.º 4, refere que as condições são estabelecidas pela legislação nacional, o n.º 3 do mesmo artigo indica que a rutura dos laços familiares pode acontecer por motivo de viuvez, divórcio, separação, óbito, etc.

O artigo 15.º, n.º 2 e n.º 3 (primeira frase), autoriza os EM a conceder uma autorização de residência autónoma aos filhos maiores e aos ascendentes diretos a quem se aplica o artigo 4.º, n.º 2, e

⁶⁴ Ver considerando 15.

mediante pedido, a pessoas admitidas ao abrigo do reagrupamento familiar em caso de viuvez, divórcio, separação ou óbito de ascendentes ou descendentes diretos em primeiro grau.

O artigo 15.º, n.º 3, segunda frase, estabelece que os EM devem conceder uma autorização de residência autónoma a pessoas admitidas ao abrigo do reagrupamento familiar sempre que se verifiquem circunstâncias particularmente difíceis. Os EM devem aprovar disposições no direito nacional para este efeito. As circunstâncias particularmente difíceis têm de ser sido provocadas pela situação ou pela rutura familiar e não por problemas de outra ordem. Entre os exemplos de circunstâncias particularmente difíceis contam-se, a violência doméstica contra mulheres e crianças, certas situações de casamentos forçados, riscos de mutilação genital feminina ou casos em que a pessoa em questão se encontraria numa situação familiar particularmente difícil se fosse obrigada a regressar ao país de origem.

6. REAGRUPAMENTO FAMILIAR DE BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

6.1. Refugiados

O capítulo V da diretiva estabelece várias derrogações aos artigos 4.º, 5.º, 7.º e 8.º, criando assim condições mais favoráveis ao reagrupamento familiar de refugiados. Estas derrogações impõem obrigações precisas aos EM, com direitos individuais correspondentes claramente definidos, exigindo-lhes que autorizem o reagrupamento de certos familiares de um refugiado nestas circunstâncias mais favoráveis, sem disporem de margem de apreciação⁶⁵.

Ao mesmo tempo, a diretiva autoriza os EM a restringirem a aplicação destas condições mais favoráveis a:

- 1) laços familiares que sejam anteriores à entrada do refugiado (artigo 9.º, n.º 2);
- 2) pedidos de reagrupamento familiar apresentados no prazo de três meses após a atribuição do estatuto de refugiado (artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo); e
- 3) famílias cujo reagrupamento familiar seja impossível num país terceiro com o qual o requerente e/ou o seu familiar mantenham vínculos especiais (artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo).

Não obstante, os EM não devem usar esta margem de manobra de forma a prejudicar o objetivo e a eficácia da diretiva⁶⁶. Os EM devem transpor e aplicar estas disposições com a precaução devida para ter em conta a situação particular de refugiados que tenham sido forçados a abandonar o seu país e impedidos de aí ter uma vida familiar normal⁶⁷. A Comissão louva o exemplo de vários EM que optam por não aplicar as restrições opcionais ou que dão provas de maior flexibilidade, em reconhecimento

⁶⁵ Por analogia com o Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.º 60.

⁶⁶ Por analogia com o Processo C-578/08, *Chakroun*, 4 de março de 2010, n.º 43.

⁶⁷ Considerando 8.

da situação difícil de refugiados e das dificuldades com que muitas vezes se defrontam quando solicitam o reagrupamento familiar⁶⁸.

Segundo o artigo 12.º, n.º 1, os EM não podem exigir ao refugiado e/ou a um seu familiar que apresente provas⁶⁹ de que o refugiado preenche as condições estabelecidas no artigo 7.º, a saber, alojamento, seguro de doença, suficiência de recursos e medidas de integração. No entanto, podem ser exigido o cumprimento de medidas de integração quando as pessoas em questão tiverem obtido o direito ao reagrupamento (artigo 7.º, n.º 2, segundo parágrafo). Uma vez que faz parte das disposições gerais e não do capítulo V, esta regra prevalece sobre o artigo 9.º, n.º 2, que autoriza os EM a limitar a aplicação das disposições mais favoráveis aos refugiados cujos laços familiares sejam anteriores à sua entrada. Em consequência, no que diz respeito a uma família nuclear fundada após a entrada do refugiado-requerente do reagrupamento, e uma vez que o capítulo V não é aplicável, as medidas de integração só podem ser exigidas após ter sido concedido o reagrupamento familiar.

A Comissão destaca que as disposições do capítulo V devem ser entendidas à luz dos princípios estabelecidos no artigo 5.º, n.º 5, e no artigo 17.º. Por conseguinte, no que respeito ao pedido de reagrupamento familiar de refugiados, os EM devem analisar, de forma equilibrada e razoável, em cada caso individual, os interesses em jogo, ao mesmo tempo que devem ter em conta os interesses superiores de filhos menores⁷⁰. Nenhum fator considerado individualmente deve motivar automaticamente uma decisão; cada elemento deve, sim, fazer parte de uma equação onde são considerados todos os fatores relevantes⁷¹.

6.1.1. Familiares

Segundo o artigo 10.º, n.º 1, a definição de familiares constante do artigo 4.º deve ser usada para definir os familiares de refugiados, excluindo assim definições mais rigorosas ou a imposição de condições adicionais. Devem também ser aplicáveis todas as limitações obrigatórias e facultativas previstas no artigo 4.º, tais como a exclusão dos casamentos polígamos, à exceção do artigo 4.º, n.º 1, terceiro parágrafo, que não se aplica a filhos de refugiados.

O artigo 10.º, n.º 2, autoriza explicitamente os EM a estender o direito de reagrupamento a familiares não referidos no artigo 4.º, se se encontrarem a cargo do refugiado. Os EM são incentivados a usar a margem de apreciação de que beneficiam da forma mais humanitária possível, já que o artigo 10.º, n.º 2, não estabelece quaisquer restrições ao grau de parentesco de «outros familiares». A Comissão encoraja os EM a considerar igualmente indivíduos que não tenham um vínculo biológico mas fazem parte da unidade familiar, como é o caso de filhos adotivos, ainda que

⁶⁸ Dificuldades tais como a frequente morosidade do processo de localização dos familiares, entrega de documentação e obtenção de documentos oficiais, dificuldades de comunicação com as autoridades (eventualmente hostis) no seu país de origem, etc., num prazo limitado.

⁶⁹ No que respeita a pedidos relativos aos familiares referidos no artigo 4.º, n.º 1.

⁷⁰ Por analogia com os Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 81. Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.ºs 62-64.

⁷¹ Por analogia com o Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.ºs 66, 88, 99 e 100.

esta seja uma questão que compete exclusivamente ao EM. O conceito de dependência é o fator determinante.

6.1.2. *Ausência de documentos oficiais comprovativos*

O artigo 11.º refere que o artigo 5.º é aplicável à apresentação e análise do pedido, sem prejuízo da derrogação respeitante aos documentos oficiais comprovativos estabelecida no n.º 2 desse mesmo artigo 11.º. Por conseguinte, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, os EM podem considerar provas documentais para se certificarem da existência de laços familiares e proceder a entrevistas e outras investigações que considerem necessárias.

Não obstante, a situação especial de refugiados que foram obrigados a abandonar o país de origem implica que lhes é, muitas vezes, impossível ou perigoso apresentar documentos oficiais ou entrar em contacto com autoridades diplomáticas ou consulares do seu país de origem.

A disposição do artigo 11.º, n.º 2, é explícita, não deixando qualquer margem de apreciação, quando ao facto de a falta de documentos comprovativos não poder ser invocada como único motivo para o indeferimento do pedido, obrigando os EM a, nesses casos, tomar em consideração outro tipo de provas da existência da relação familiar. Uma vez que este outro tipo de provas deve ser avaliado de acordo com a legislação nacional, os EM dispõem de uma certa margem de apreciação mas devem adotar regras claras a este respeito. Entre os exemplos possíveis de outros tipos de prova para determinar a existência de laços familiares destacam-se declarações escritas e/ou orais dos requerentes do reagrupamento, entrevistas com os familiares ou outras investigações efetuadas sobre a situação no estrangeiro. Estas declarações podem, por exemplo, ser corroboradas por documentos, materiais audiovisuais, provas físicas (diplomas, prova de transferências monetárias, etc.) ou pelo conhecimento de factos específicos.

A avaliação individual prevista no artigo 17.º obriga os EM a ter em consideração todos os fatores relevantes ao analisar as provas fornecidas pelo requerente, incluindo idade, sexo, habilitações académicas, origem e estatuto social, bem como aspetos culturais específicos. A Comissão considera que nos casos em que a análise de outros tipos de prova não for conclusiva e permanecerem sérias dúvidas ou fortes indicações de intenção fraudulenta, o teste de ADN pode ser usado como último recurso⁷². Nestes casos, a Comissão considera que os EM devem observar os princípios do ACNUR em matéria de testes de ADN⁷³.

A diretiva não impede os EM de exigir pagamento aos refugiados ou aos requerentes do reagrupamento pela realização de testes de ADN ou de outras investigações. Contudo, as taxas cobradas não podem ser excessivas ou desproporcionadas de forma a ter por objeto ou efeito a criação de um obstáculo à obtenção dos direitos conferidos pela diretiva, privando-a assim da sua

⁷² Há que não esquecer que os testes de ADN não podem provar o casamento nem a relação de membros da família alargada ou dependentes, em especial em caso de adoção, que nem sempre os seus custos são suportáveis ou se encontram disponíveis em locais acessíveis aos refugiados ou aos seus familiares e, em alguns casos, podem causar atrasos significativos.

⁷³ Alto Comissário da ONU para os Refugiados (ACNUR), *UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, junho de 2008, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

eficácia⁷⁴. Ao fixar estas taxas, a Comissão considera que os EM devem ter em conta a situação particular dos refugiados e incentiva os EM a suportar os custos dos testes de ADN, em especial se esses são impostos ao refugiados ou aos seus familiares.

6.1.3. *Exceções às disposições mais favoráveis do Capítulo V*

O artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, autoriza os EM a não aplicar as condições mais favoráveis se o reagrupamento familiar é possível num país terceiro com o qual o requerente e/ou os seus familiares têm vínculos especiais. Esta opção implica que o país terceiro seja uma alternativa realista e, como tal, um país onde o requerente e os seus familiares estejam em segurança. O ónus da prova quanto à possibilidade de reagrupamento familiar num país terceiro cabe ao EM e não ao requerente. Em especial, a deslocação para esse país terceiro não deve significar um risco de perseguição ou repulsão⁷⁵ para o refugiado e/ou seus familiares e o refugiado deve poder aí beneficiar de proteção ao abrigo da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, de 1951. Por «vínculos especiais» entende-se que o requerente e/ou os familiares têm laços familiares, culturais e sociais com o país terceiro⁷⁶.

O artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, autoriza os EM a exigir do refugiado o preenchimento das condições referidas no artigo 7.º, n.º 1, se o pedido de reagrupamento familiar não for apresentado no prazo de três meses após a atribuição do estatuto de refugiado. Muitas vezes, os refugiados têm dificuldades para cumprir este prazo, o que pode constituir um obstáculo prático ao reagrupamento familiar. Por conseguinte, a Comissão considera que a solução mais adequada será a não aplicação desta restrição, que é a prática da maioria dos EM.

Não obstante, se os EM optarem por aplicar esta disposição, a Comissão é de opinião que eventuais obstáculos práticos colocados ao requerente devem ser tidos em conta como um dos fatores aquando da avaliação de um pedido individual. Além disso, ainda que, por força do artigo 11.º e do artigo 5.º, n.º 1, os EM sejam livres de determinar se o pedido deve ser apresentado pelo requerente ou pelo familiar, a situação específica dos refugiados e seus familiares pode tornar esta diligência particularmente difícil ou impossível.

Por conseguinte, a Comissão considera que os EM, em especial quando fixam um prazo, devem permitir que o requerente apresente o pedido no território do EM, de modo a garantir a eficácia do direito ao reagrupamento familiar. Por último, se um requerente é confrontado com obstáculos práticos objetivos para cumprir o prazo de três meses, a Comissão é de opinião que os EM devem permitir-lhe a apresentação de um pedido parcial, a ser completado logo que haja documentos disponíveis ou que esteja concluído com sucesso o processo de identificação. A Comissão insta igualmente os EM a prestar aos refugiados informações claras sobre o reagrupamento familiar, de forma atempada e compreensível (por exemplo, quando lhes é concedido o estatuto de refugiado).

⁷⁴ Por analogia com o Processo C-508/10, *Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos Europeia*, 26 de abril de 2012, n.ºs 69 e 79.

⁷⁵ O reenvio por parte de um Estado de um indivíduo para o território de outro Estado no qual o indivíduo em questão pode ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a um grupo social, ou quando existe um risco sério de esse indivíduo vir a ser sujeito à pena de morte, tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

⁷⁶ Ver artigo 17.º.

6.1.4. Documentos de viagem e vistos de longa duração

A obtenção dos documentos de viagem necessários e de vistos de longa duração pode colocar desafios particulares aos refugiados e aos seus familiares e constituir um obstáculo prático ao reagrupamento familiar. A Comissão considera, pois, que os EM devem prestar atenção especial a esta situação específica e facilitar a obtenção de documentos de viagem e de vistos de longa duração para que os refugiados possam exercer efetivamente o direito ao reagrupamento familiar. Em casos em que é impossível aos refugiados e aos seus familiares a obtenção de documentos de viagem nacionais e de vistos de longa duração, incentiva-se os EM a reconhecer e a aceitar documentos de viagem de emergência emitidos pelo CICV e documentos de viagem com base na Convenção⁷⁷, emitir *salvos-condutos* e proporcionar aos familiares a possibilidade de ter um visto emitido à entrada do EM.

6.2. Beneficiários de proteção subsidiária

O artigo 3.º, n.º 2, exclui a aplicação da diretiva (e, como tal das condições mais favoráveis para os refugiados) quando o requerente do reagrupamento:

a) Tiver solicitado o reconhecimento do seu estatuto de refugiado, mas não tenha ainda recebido uma decisão definitiva;

For beneficiário de:

b) proteção temporária ou

c) proteção subsidiária

ou tiver solicitado um desses estatutos.

A Comissão sublinha que a diretiva não deve ser interpretada como obrigando os Estados-Membros a recusarem o direito ao reagrupamento familiar aos beneficiários de proteção temporária ou subsidiária⁷⁸. A Comissão considera que as necessidades de proteção humanitária de beneficiários de proteção subsidiária não diferem das dos refugiados e incentiva os EM a adotar regras que garantam direitos idênticos a uns e a outros. A convergência dos dois estatutos de proteção é também confirmada na Diretiva 2011/95/UE (Reformulação)⁷⁹, que integra o «Pacote Asilo» da UE⁸⁰. De qualquer forma, mesmo quando uma situação não é abrangida pelo direito da União Europeia, os EM continuam a ter de respeitar os artigos 8.º e 14.º da CEDH⁸¹.

⁷⁷ Em conformidade com o artigo 28.º da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951.

⁷⁸ A Diretiva 2001/55/CE do Conselho concede expressamente o direito ao reagrupamento familiar aos beneficiários de proteção temporária.

⁷⁹ 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, JO L 337 de 20.12.2011, p.9.

⁸⁰ Sistema Europeu Comum de Asilo

⁸¹ Processo C-256/11, *Dereci*, 15 de novembro de 2011, n.º 72. Processo C-127/08, *Metock*, 25 de julho de 2008, n.º 79.

7. PRINCÍPIOS GERAIS

7.1. Disponibilidade das informações

A diretiva apela aos EM a desenvolver um conjunto de regras sobre os procedimentos de análise dos pedidos de reagrupamento familiar, que deverão ser eficazes e geridos tendo em conta a carga normal de trabalho das administrações dos Estados-Membros, devendo igualmente ser transparentes e justos, a fim de proporcionarem um nível adequado de segurança jurídica às pessoas em questão⁸². Para satisfazer estes critérios, os EM devem desenvolver guias práticos com informações pormenorizadas, precisas e transparentes destinadas aos requerentes, e comunicar quaisquer novos elementos de forma rápida e clara. Estes guias práticos devem estar amplamente disponíveis, designadamente em linha⁸³ e nas instâncias onde os pedidos são apresentados, seja nos consulados ou outros locais. A Comissão recomenda que estes guias sejam publicados na língua do EM, na língua oficial do país do pedido e em inglês.

7.2. O interesse superior da criança

Esta disposição horizontal do artigo 5.º, n.º 5, determina que o interesse superior dos filhos menores deve constituir uma consideração fundamental em todas as ações que envolvam crianças⁸⁴. Os EM devem, pois, ter em conta o bem-estar da criança e a situação da família, em conformidade com o princípio do respeito pela vida familiar, tal como reconhecido pela Convenção dos Direitos da Criança e pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

O TJUE deliberou que o artigo 5.º, n.º 5, e o considerando 2 estabelecem que, quando uma administração nacional analisa um pedido, em especial quando determina o cumprimento das condições previstas no artigo 7.º, n.º 1, a diretiva deve ser interpretada e aplicada à luz do respeito pela vida privada e familiar⁸⁵ e dos direitos da criança⁸⁶ definidos na Carta⁸⁷. O TJUE reconheceu igualmente⁸⁸ que para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade, a criança deve crescer num ambiente familiar⁸⁹, que os EM devem assegurar-se de que uma criança não seja separada dos seus pais contra a vontade destes⁹⁰ e que os pedidos de uma criança ou dos seus pais para entrar ou deixar um EM para efeitos de reagrupamento familiar devem ser processadas pelos EM num espírito positivo, com humanidade e diligência⁹¹.

⁸² Considerando 13.

⁸³ No Portal da Imigração da UE da Comissão e nos sítios Web nacionais.

⁸⁴ Artigo 24.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁸⁵ Artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁸⁶ Artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁸⁷ Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 80.

⁸⁸ Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.º 57.

⁸⁹ Sexto considerando do preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança.

⁹⁰ Artigo 9.º, n.º 1, da Convenção sobre os Direitos da Criança.

⁹¹ Artigo 10.º, n.º 1, da Convenção sobre os Direitos da Criança.

O TJUE reconheceu ainda⁹² que o direito ao respeito pela vida privada e familiar deve ser lido em conjugação com a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança⁹³, e tendo em conta a necessidade da criança de manter regularmente relações pessoais com ambos os progenitores⁹⁴. Em consequência, quando um EM analisa um pedido, deve velar por que uma criança não seja separada dos seus progenitores contra a vontade destes, a menos que decida que o interesse superior da criança assim o exige, em conformidade com o direito e os procedimentos estabelecidos. Devem ser apresentadas as razões que fundamentam essa decisão, de forma a garantir um recurso judicial eficaz.

7.3. Abuso e fraude

A Comissão considera imperativo agir contra abusos e fraudes suscetíveis de prejudicar os direitos conferidos pela diretiva. No interesse da sociedade e dos requerentes legítimos do reagrupamento, a Comissão inventiva os EM a adotar medidas firmes, em linha com o disposto no artigo 16.º, n.ºs 2 e 4.

O artigo 16.º, n.º 2, prevê que os EM possam indeferir um pedido ou retirar ou não renovar a autorização de residência de um familiar se for comprovado que:

- a) foram utilizadas informações falsas ou enganosas, documentos falsos ou falsificados, ou foi cometido qualquer outro tipo de fraude ou utilizados outros meios ilegais; ou
- b) o casamento, a parceria ou a adoção tiveram por único fim permitir à pessoa interessada entrar ou residir num EM (casamentos ou relações de conveniência, falsas declarações de parentalidade).

Ao procederem à avaliação destes pedidos, os EM podem atender concretamente ao facto de o casamento, a parceria ou a adoção terem sido celebrados depois de emitida a autorização de residência.

O artigo 16.º, n.º 4, permite aos Estados-Membros efetuarem verificações e controlos específicos quando existir uma presunção fundamentada de fraude ou de casamento, união de facto ou adoção de conveniência. Não obstante, não são permitidos controlos e verificações gerais que incidam sobre categorias específicas de casamento, parceria ou adoção.

Os casamentos de conveniência podem dizer respeito a casamentos de nacionais de países terceiros com

- a) outros nacionais de países terceiros residentes na UE,
- b) nacionais da UE que exerceram o direito à livre circulação, ou
- c) nacionais do seu próprio país.

⁹² Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.º 58.

⁹³ Artigo 24.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁹⁴ Artigo 24.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Ainda que sejam aplicáveis diferentes direitos e regras ao reagrupamento familiar nestas configurações, as principais definições, inquéritos e técnicas de deteção são os mesmos. Por este motivo, a secção 4.2 das orientações de 2009 relativas à Diretiva Livre Circulação pode, *mutatis mutandis*, constituir uma referência para a elaboração de orientações em matéria de definições⁹⁵.

Na sua comunicação de 25 de novembro de 2013 sobre livre circulação dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias⁹⁶, a Comissão anunciou que ajudará as autoridades a aplicarem as normas da UE que lhes permitem combater os abusos do direito de livre circulação, elaborando um manual relativo à questão dos casamentos de conveniência (Medida 1). Este manual abordará a questão dos casamentos de conveniência entre cidadãos da UE e nacionais de países terceiros no contexto da livre circulação dos cidadãos da UE (Diretiva 2004/38/CE) e não entre dois nacionais de países terceiros no contexto da Diretiva 2003/86/CE. Não obstante, em virtude dos paralelismos com os aspetos operacionais do combate a potenciais abusos e fraudes ligados ao direito de reagrupamento familiar, este manual, pode, *mutatis mutandis*, constituir uma referência, se for caso disso, em especial em matéria de ferramentas e técnicas de investigação e cooperação transfronteiras.

Dado o envolvimento da criminalidade organizada, o problema dos casamentos de conveniência exige uma resposta operacional que implica a cooperação policial e a partilha de melhores práticas entre as autoridades nacionais competentes nas instâncias adequadas que zelam pela aplicação da legislação. Para tal, foi incluído um objetivo estratégico (objetivo 4) relativo aos casamentos de conveniência no ciclo político da UE relativo à criminalidade organizada e a grande criminalidade internacional, no quadro da prioridade relacionada com «auxílio à imigração clandestina»⁹⁷. As prioridades do ciclo político são implementadas de forma pluridisciplinar através de ações conjuntas entre autoridades nacionais e agências da Comissão, como a Europol, permitindo assim multiplicar os intercâmbios operacionais entre os Estados-Membros sobre diferentes aspetos da problemática mais vasta dos casamentos de conveniência ligados à criminalidade organizada.

7.4. Avaliação individual

Segundo o TJUE, os EM devem proceder a uma apreciação equilibrada e razoável de todos os interesses em jogo, quando da aplicação da Diretiva 2003/86 e do exame dos pedidos de reagrupamento familiar⁹⁸. O TJUE considera ainda que o artigo 17.º impõe aos EM uma avaliação exaustiva de todos os fatores relevantes em cada caso individual. Esta obrigação aplica-se igualmente quando os EM recorrem à possibilidade de exigir provas do cumprimento de determinadas condições

⁹⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre orientações para assegurar uma transposição e aplicação mais adequada da Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM (2009) 313 final, pp.15-17.

⁹⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 25 de novembro de 2013, intitulada «Livre circulação dos cidadãos da UE e das suas famílias: cinco medidas para fazer a diferença», COM(2013) 837 final.

⁹⁷ Implementação do ciclo político da UE para combater a criminalidade organizada e a grande criminalidade internacional: Plano estratégico plurianual relacionado com a prioridade da UE «imigração clandestina» da União Europeia.

⁹⁸ Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 81.

(tais como alojamento, seguro de doença e suficiência de recursos, previstas no artigo 7.º) quando verificam se uma criança maior de 12 anos que chega independentemente do resto da família cumpre os critérios de integração (artigo 4.º, n.º 1, *in fine*), quando uma criança maior de 15 anos apresenta um pedido (artigo 4.º, n.º 6) ou quando é exigida uma idade mínima para os cônjuges (artigo 4.º, n.º 5). Nenhum destes fatores considerados separadamente pode conduzir automaticamente a uma decisão, devendo antes fazer parte de uma equação onde constitui um de vários fatores relevantes⁹⁹.

Entre os outros fatores relevantes contam-se a natureza e a solidez dos laços familiares do indivíduo; a duração do período de residência no EM; a existência de vínculos familiares, culturais e sociais com o seu país de origem; as condições de vida no país de origem; a idade dos menores em questão; o facto de um familiar ter nascido e/ou crescido no EM; vínculos económicos, culturais e sociais no EM; a dependência dos familiares; a proteção de casamentos e/ou relações familiares.

Os EM gozam de uma ampla margem de apreciação quando *tomam em devida consideração* os fatores relevantes num caso específico. No entanto, estão limitados pelos princípios do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e do artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no que respeita à proteção da família e ao respeito pela vida familiar, bem como pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do TJUE. Há que respeitar os seguintes princípios: todas as circunstâncias específicas de um caso têm de ser identificadas, devendo o peso dos interesses individuais e públicos ser idêntico em casos comparáveis. Do mesmo modo, o equilíbrio entre os interesses individuais e públicos deve ser razoável e proporcional. Os EM devem referir explicitamente os motivos de eventuais decisões de indeferimento¹⁰⁰.

X é nacional de um país terceiro residente num EM com a sua filha menor. X pretende que o seu cônjuge nacional de um país terceiro se lhe venha juntar, mas o seu rendimento não atinge o limiar de rendimento exigido neste EM. Deve o EM, ainda assim, analisar os elementos do caso?

Sim, o EM tem de avaliar todos os fatores relevantes no caso individual, incluindo a condição de rendimento. O EM pode exigir prova de que X dispõe de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares; no entanto, tem ainda de analisar o pedido no interesse da criança em causa e na perspectiva de favorecer a vida familiar, evitando pôr em causa o objetivo e a eficácia da diretiva¹⁰¹.

7.5. Direito a recurso legal

Nos termos do artigo 18.º, os EM são obrigados a garantir vias de recurso legal efetivas contra decisões de autoridades nacionais. A Comissão sublinha que, ao aplicarem a legislação da União, os EM devem respeitar as disposições da Carta dos Direitos Fundamentais e, como tal, aplicar a disposição da diretiva relativa ao recurso, em conformidade com o direito a um recurso efetivo

⁹⁹ Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.ºs 66, 87, 88, 99 e 100.

¹⁰⁰ Artigo 5.º, n.º 4, terceiro parágrafo.

¹⁰¹ Processos C-356/11 e C-357/11, *O. & S.*, 6 de dezembro de 2012, n.º 82.

perante um tribunal, tal como garantido pelo artigo 47.º da Carta e pela jurisprudência do TJUE nesta matéria¹⁰².

Isto implica a existência de um controlo jurisdicional exaustivo no que toca ao fundo e à legalidade das decisões. Por conseguinte, é possível recorrer das decisões do ponto de vista do direito, mas também à luz dos factos do caso em apreço. O queixoso tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal de recurso independente, imparcial e previamente estabelecido por lei. Uma vez que o artigo 47.º da Carta prevê um recurso efetivo e um julgamento equitativo perante um tribunal jurisdicional, um controlo quase-jurisdicional ou administrativo pode não ser adequado.

A diretiva estabelece explicitamente que o direito de interpor recurso apenas visa quatro decisões possíveis¹⁰³. Contudo, a jurisprudência do TJUE estabelece que é necessário providenciar recurso efetivo relativamente a outras decisões ligadas à restrição de direitos subjetivos conferidos pela diretiva. O artigo 47.º da Carta aplica-se a todos os direitos garantidos pela diretiva, incluindo, por exemplo, as decisões relativas à restrição do direito ao emprego¹⁰⁴ ou a recusa de conceder uma autorização de residência autónoma¹⁰⁵. As eventuais consequências da falta de decisão por parte de um EM sobre um pedido de reagrupamento familiar no prazo estipulado, sejam elas uma admissão automática ou o direito de contestar em justiça uma rejeição automática, devem ser determinadas pela legislação nacional do EM em causa¹⁰⁶. Esta legislação nacional deve garantir um procedimento de reparação eficaz em caso de falta de decisão administrativa, mediante um procedimento de queixa administrativa ou, na ausência deste meio, de um processo judicial.

A Comissão exorta os EM a conceder o direito de interpor recurso tanto ao requerente do reagrupamento como ao seu(s) familiar(es), de modo a permitir o exercício efetivo deste direito.

¹⁰² Artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais; Processo C-540/03, *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, 27 de junho de 2006, n.º 105; Ver também Processos C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, 3 de setembro de 2008; Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar, COM(2008) 610 final.

¹⁰³ O indeferimento de um pedido de reagrupamento familiar, a recusa de renovação de uma autorização de residência, a retirada de uma autorização de residência e a decisão de afastamento físico do território de um EM.

¹⁰⁴ Artigo 14.º, n.º 2.

¹⁰⁵ Artigo 15.º

¹⁰⁶ Artigo 5.º, n.º 4, terceiro parágrafo, segunda frase.