

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

27 de Junho de 2006 \*

No processo C-540/03,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 22 de Dezembro de 2003,

**Parlamento Europeu**, representado por H. Duintjer Tebbens e A. Caiola, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

**Conselho da União Europeia**, representado por O. Petersen e M. Simm, na qualidade de agentes,

recorrido,

\* Língua do processo: francês.

apoiado por

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por C. O'Reilly e C. Ladenburger, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

e por

**República Federal da Alemanha**, representada por A. Tiemann, W.-D. Plessing e M. Lumma, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (relator) e K. Schiemann, presidentes de secção, J.-P. Puissochet, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits e A. Ó Caoimh, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

I - 5810

vistos os autos e após a audiência de 28 de Junho de 2005,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 8 de Setembro de 2005,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 Na sua petição, o Parlamento Europeu pede a anulação do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, e 6, e do artigo 8.º da Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251, p. 12, a seguir «directiva»).
  
- 2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 2004, a Comissão das Comunidades Europeias e a República Federal da Alemanha foram autorizadas a intervir em apoio do Conselho da União Europeia.

### **A directiva**

- 3 A directiva, baseada no Tratado CE, nomeadamente no seu artigo 63.º, ponto 3, alínea a), estabelece as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros.

- 4 O seu segundo considerando tem a seguinte redacção:

«As medidas relativas ao agrupamento familiar devem ser adoptadas em conformidade com a obrigação de protecção da família e do respeito da vida familiar consagrada em numerosos instrumentos de direito internacional. A presente directiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente, no artigo 8.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [JO 2000, C 364, p. 1, a seguir 'Carta'].»

- 5 O décimo segundo considerando da directiva precisa:

«A possibilidade de limitar o direito ao reagrupamento familiar de crianças com idade superior a 12 anos, que não tenham a sua residência principal junto do requerente do reagrupamento, tem em conta a capacidade de integração das crianças mais novas, garantindo-lhes a aquisição da educação e das competências linguísticas necessárias na escola.»

- 6 Segundo o seu artigo 3.º, a directiva é aplicável quando o requerente do reagrupamento for titular de uma autorização de residência emitida por um Estado-Membro por prazo igual ou superior a um ano e tiver uma perspectiva fundamentada de obter um direito de residência permanente, se os membros da sua família forem nacionais de um país terceiro, independentemente do estatuto que tiverem.

7 O artigo 3.º, n.º 4, da referida directiva dispõe:

«A presente directiva não prejudica a aplicação de disposições mais favoráveis dos seguintes actos:

- a) Acordos bilaterais e multilaterais entre a Comunidade ou a Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e países terceiros, por outro;
- b) Carta Social Europeia, de 18 de Outubro de 1961, Carta Social Europeia, na sua versão revista de 3 de Maio de 1987, e Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante, de 24 de Novembro de 1977.»

8 O artigo 4.º, n.º 1, da directiva prevê que os Estados-Membros devem permitir a entrada e residência em conformidade com a directiva, nomeadamente, dos filhos menores, incluindo os adoptados, do requerente do reagrupamento e do seu cônjuge que estejam à guarda e a cargo, respectivamente, do requerente e do seu cônjuge. Segundo o artigo 4.º, n.º 1, penúltimo parágrafo, os filhos menores referidos nesse artigo devem ter idade inferior à da maioridade legal do Estado-Membro em causa e não ser casados. O artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, prevê:

«A título de derrogação, nos casos de crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família, o Estado-Membro pode, antes de autorizar a sua entrada e residência ao abrigo da presente directiva, verificar se satisfazem os critérios de integração previstos na respectiva legislação nacional em vigor à data de transposição da presente directiva.»

- 9 O artigo 4.º, n.º 6, da directiva tem a seguinte redacção:

«A título de derrogação, os Estados-Membros podem exigir que os pedidos respeitantes ao reagrupamento familiar dos filhos menores tenham de ser apresentados antes de completados os 15 anos, tal como previsto na respectiva legislação nacional em vigor à data de transposição da presente directiva. Se o pedido for apresentado depois de completados os 15 anos, os Estados-Membros que decidirem aplicar esta derrogação devem autorizar a entrada e residência desses filhos com fundamento distinto do reagrupamento familiar.»

- 10 O artigo 5.º, n.º 5, da directiva impõe aos Estados-Membros que, na análise do pedido, procurem assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tido em devida consideração.

- 11 O artigo 8.º da directiva dispõe:

«Os Estados-Membros podem exigir que o requerente do reagrupamento tenha residido legalmente no respectivo território, durante um período não superior a dois anos, antes que os seus familiares se lhe venham juntar.

A título de derrogação, se a legislação de um Estado-Membro em matéria de reagrupamento familiar, em vigor à data de aprovação da presente directiva, tiver em conta a sua capacidade de acolhimento, o Estado-Membro pode impor um período de espera, não superior a três anos, entre a apresentação do pedido de reagrupamento e a emissão de uma autorização de residência em favor dos familiares.»

12 O artigo 16.º da directiva enumera determinadas circunstâncias nas quais os Estados-Membros podem indeferir um pedido de entrada e residência para efeitos de reagrupamento familiar ou, se for caso disso, retirar ou não renovar a autorização de residência de um familiar.

13 O artigo 17.º da directiva tem a seguinte redacção:

«Em caso de indeferimento de um pedido, de retirada ou não renovação de uma autorização de residência, bem como de decisão de afastamento do requerente do reagrupamento ou de familiares seus, os Estados-Membros devem tomar em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência no Estado-Membro, bem como a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem.»

14 Em conformidade com o artigo 18.º da directiva, as decisões de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar, de retirada ou de não renovação da autorização de residência devem ser passíveis de recurso segundo procedimentos e regras de competência estabelecidos pelos Estados-Membros em questão.

### **Quanto à admissibilidade do recurso**

*Quanto à questão prévia relativa ao facto de o recurso não ser realmente dirigido contra um acto das instituições*

15 As disposições cuja anulação é pedida são derrogações às obrigações impostas pela directiva aos Estados-Membros que permitem a estes últimos aplicar legislações

nacionais que, segundo o Parlamento, não respeitam os direitos fundamentais. No entanto, esta instituição considera que, na medida em que autoriza essas legislações nacionais, é a própria directiva que viola os direitos fundamentais. A este respeito, refere o acórdão de 6 de Novembro de 2003, Lindqvist (C-101/01, Colect., p. I-12971, n.º 84).

- 16 Ao invés, o Conselho sustenta que a directiva deixa aos Estados-Membros uma margem de manobra que lhes permite manter ou adoptar disposições nacionais compatíveis com o respeito dos direitos fundamentais. Segundo ele, o Parlamento não demonstra em que medida as disposições eventualmente contrárias aos direitos fundamentais que são adoptadas e aplicadas pelos Estados-Membros constituem uma acção das instituições na acepção do artigo 46.º, alínea d), UE, sujeita à fiscalização pelo Tribunal de Justiça quanto ao respeito dos direitos fundamentais.
- 17 Em qualquer caso, o Conselho questiona-se sobre a forma como o Tribunal de Justiça pode efectuar uma fiscalização da legalidade puramente abstracta de disposições de direito comunitário que se limitam a remeter para as legislações nacionais cujo conteúdo e modo de aplicação são desconhecidos. A necessidade de tomar em consideração circunstâncias concretas resulta dos acórdãos de 11 de Julho de 2002, Carpenter (C-60/00, Colect., p. I-6279), e Lindqvist, já referido.
- 18 A Comissão considera que a fiscalização pelo Tribunal de Justiça do respeito dos direitos fundamentais que fazem parte dos princípios gerais do direito comunitário não se pode limitar unicamente à hipótese de uma disposição de uma directiva obrigar os Estados-Membros a adoptar determinadas medidas que violam esses direitos fundamentais, mas deve igualmente estender-se ao caso de a directiva permitir expressamente essas medidas. Com efeito, não se deve esperar dos Estados-Membros que se dêem, eles próprios, conta de que uma determinada medida



permitida por uma directiva comunitária é contrária aos direitos fundamentais. A Comissão conclui que a fiscalização pelo Tribunal de Justiça não pode ser excluída pelo facto de as disposições controvertidas da directiva se limitarem a remeter para as legislações nacionais.

- 19 No entanto, a Comissão salienta que o Tribunal de Justiça só deve anular disposições como as que são objecto do presente recurso se lhe for impossível interpretá-las em conformidade com os direitos fundamentais. Se, à luz das regras habituais de interpretação, a disposição controvertida permitir uma margem de apreciação, o Tribunal de Justiça deverá, pelo contrário, precisar a interpretação da disposição que é conforme aos direitos fundamentais.
- 20 O Parlamento responde que uma interpretação *a priori* da directiva pelo Tribunal de Justiça, tal como foi sugerida pela Comissão, teria por efeito instituir uma solução preventiva que usurparia as competências do legislador comunitário.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 21 Seguindo as observações da advogada-geral nos n.ºs 43 a 45 das suas conclusões, há que abordar esta discussão sob o ângulo da admissibilidade do recurso. Essencialmente, o Conselho contesta que o recurso seja dirigido contra um acto das instituições, alegando que só a aplicação das disposições nacionais mantidas ou adoptadas em conformidade com a directiva pode, consoante o caso, violar os direitos fundamentais.
- 22 A este respeito, o facto de as disposições impugnadas da directiva reconhecerem aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação e lhes permitirem aplicar, em certas circunstâncias, uma regulamentação nacional derogatória dos princípios estabelecidos na directiva não pode ter por efeito subtrair essas disposições à fiscalização da legalidade pelo Tribunal de Justiça, prevista no artigo 230.º CE.

- 23 Por outro lado, uma disposição de um acto comunitário pode, enquanto tal, não respeitar os direitos fundamentais se obrigar ou autorizar expressa ou implicitamente os Estados-Membros a adoptar ou manter leis nacionais que não respeitem os referidos direitos.
- 24 Resulta destes elementos que a questão prévia de admissibilidade, relativa ao facto de o recurso não ser realmente dirigido contra um acto das instituições, deve ser julgada improcedente.

*Quanto à autonomia das disposições cuja anulação é pedida*

- 25 A título liminar, a República Federal da Alemanha salienta a importância que para ela assume o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva, que consagra um dos pontos centrais do compromisso graças ao qual foi possível chegar à adopção da directiva, para a qual era necessária a unanimidade dos votos. Recorda que a anulação parcial de um acto só é possível se o acto for constituído por vários elementos, autonomizáveis uns dos outros, e só um desses elementos for ilegal por violar o direito comunitário. No caso em apreço, não é possível separar a regra relativa ao reagrupamento familiar enunciada no artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva do resto da mesma. Em seu entender, um eventual acórdão de anulação parcial usurparia as competências do legislador comunitário, de forma que só é possível a anulação da directiva no seu todo.
- 26 O Parlamento contesta a tese de que o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva não constitui um elemento separável dela só pelo facto de a sua redacção resultar de um compromisso político que permitiu a adopção da directiva. Segundo esta instituição, importa simplesmente saber se a autonomização de um elemento da directiva é juridicamente possível. Na medida em que as disposições referidas na

petição constituem derrogações às regras gerais estabelecidas pela directiva, a sua anulação não afectaria a economia nem a aplicação efectiva da directiva no seu todo, cuja importância o Parlamento reconhece para a implementação do direito ao reagrupamento familiar.

### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 27 Como resulta de jurisprudência assente, a anulação parcial de um acto comunitário só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem separáveis da parte restante do acto (v., nomeadamente, acórdãos de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Conselho, C-29/99, Colect., p. I-11221, n.ºs 45 e 46; de 21 de Janeiro de 2003, Comissão/Parlamento e Conselho, C-378/00, Colect., p. I-937, n.º 29; de 30 de Setembro de 2003, Alemanha/Comissão, C-239/01, Colect., p. I-10333, n.º 33; de 24 de Maio de 2005, França/Parlamento e Conselho, C-244/03, Colect., p. I-4021, n.º 12, e de 30 de Março de 2006, Espanha/Conselho, C-36/04, Colect., p. I-2981, n.º 9).
- 28 De igual modo, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que esta exigência de separabilidade não está satisfeita quando a anulação parcial de um acto tiver por efeito modificar a substância deste (acórdão de 31 de Março de 1998, França e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, Colect., p. I-1375, n.º 257, e acórdãos, já referidos, Comissão/Conselho, n.º 46; Alemanha/Comissão, n.º 34; França/Parlamento e Conselho, n.º 13, e Espanha/Conselho, n.º 13).
- 29 No presente processo, a verificação da separabilidade das disposições cuja anulação é pedida pressupõe o exame do mérito da causa, ou seja, do alcance das referidas disposições, a fim de se poder avaliar se a sua anulação modificaria o espírito e a substância da directiva.

**O recurso**

*Quanto às normas jurídicas à luz das quais a legalidade da directiva pode ser fiscalizada*

- 30 O Parlamento sustenta que as disposições impugnadas não respeitam os direitos fundamentais, nomeadamente o direito à vida familiar e o direito à não discriminação, tal como são garantidos pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros da União Europeia, enquanto princípios gerais do direito comunitário, que a União deve respeitar por força do artigo 6.º, n.º 2, UE, para o qual remete o artigo 46.º, alínea d), UE no que respeita à acção das instituições.
- 31 Em primeiro lugar, o Parlamento invoca o direito ao respeito pela vida familiar, que está consagrado no artigo 8.º da CEDH e é interpretado pelo Tribunal de Justiça como abrangendo igualmente o direito ao reagrupamento familiar (acórdãos Carpenter, já referido, n.º 42, e de 23 de Setembro de 2003, Akrich, C-109/01, Colect., p. I-9607, n.º 59). O mesmo princípio foi acolhido no artigo 7.º da Carta, relativamente à qual o Parlamento salienta que, na medida em que estabelece uma lista dos direitos fundamentais existentes e embora não tenha efeitos jurídicos vinculativos, constitui, no entanto, um indício útil para a interpretação das disposições da CEDH. Refere ainda o artigo 24.º da Carta, consagrado aos direitos da criança, cujo n.º 2 prevê que «[t]odos os actos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança» e cujo n.º 3 dispõe que «[t]odas as crianças têm o direito de manter regularmente relações pessoais e contactos directos com ambos os progenitores, excepto se isso for contrário aos seus interesses».
- 32 Em segundo lugar, o Parlamento invoca o princípio da não discriminação em razão da idade das pessoas em causa, que é tido em conta pelo artigo 14.º da CEDH e expressamente referido pelo artigo 21.º, n.º 1, da Carta.

33 O Parlamento refere igualmente várias disposições de convenções internacionais assinadas sob a égide das Nações Unidas: o artigo 24.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que foi adoptado em 19 de Dezembro de 1966 e entrou em vigor em 23 de Março de 1976, a Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi adoptada em 20 de Novembro de 1989 e entrou em vigor em 2 de Setembro de 1990, a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, que foi adoptada em 18 de Dezembro de 1990 e entrou em vigor em 1 de Julho de 2003, e a Declaração dos Direitos da Criança, proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1959 [resolução 1386(XIV)]. O Parlamento recorda ainda a recomendação n.º R (94) 14 do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros, de 22 de Novembro de 1994, relativa a políticas familiares coerentes e integradas, e a recomendação n.º R (99) 23 do mesmo Comité aos Estados-Membros, de 15 de Dezembro de 1999, sobre o reagrupamento familiar de refugiados e outras pessoas com necessidade de protecção internacional. O Parlamento invoca por fim várias Constituições de Estados-Membros da União Europeia.

34 O Conselho observa que a Comunidade não é parte contratante dos diversos instrumentos de direito internacional público invocados pelo Parlamento. Em todo o caso, essas normas exigem simplesmente que os interesses das crianças sejam respeitados e tidos em conta, não estabelecendo, porém, qualquer direito absoluto em matéria de reagrupamento familiar. Por outro lado, o Conselho observa que, em sua opinião, a petição não deve ser examinada à luz da Carta, uma vez que esta não constitui uma fonte de direito comunitário.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

35 Os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça. Para este efeito, este último inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, bem como nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais relativos à protecção dos direitos do Homem em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram. A

CEDH reveste, neste contexto, um significado particular (v., nomeadamente, acórdão de 18 de Junho de 1991, ERT, C-260/89, Colect., p. I-2925, n.º 41; parecer 2/94 de 28 de Março de 1996, Colect., p. I-1759, n.º 33; acórdãos de 6 de Março de 2001, Connolly/Comissão, C-274/99 P, Colect., p. I-1611, n.º 37; de 22 de Outubro de 2002, Roquette Frères, C-94/00, Colect., p. I-9011, n.º 25; de 12 de Junho de 2003, Schmidberger, C-112/00, Colect., p. I-5659, n.º 71, e de 14 Outubro de 2004, Omega, C-36/02, Colect., p. I-9609, n.º 33).

36 Por outro lado, segundo o artigo 6.º, n.º 2, UE, «[a] União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a [CEDH], e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário».

37 O Tribunal de Justiça teve já ocasião de recordar que o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos é um dos instrumentos internacionais relativos à protecção dos direitos Humanos que tem em conta na aplicação dos princípios gerais do direito comunitário (v., nomeadamente, acórdãos de 18 de Outubro de 1989, Orkem/Comissão, 374/87, Colect., p. 3283, n.º 31; de 18 de Outubro de 1990, Dzodzi, C-297/88 e C-197/89, Colect., p. I-3763, n.º 68, e de 17 de Fevereiro de 1998, Grant, C-249/96, Colect., p. I-621, n.º 44). Este é igualmente o caso da Convenção sobre os Direitos da Criança, acima referida, que, como o referido pacto, vincula todos os Estados-Membros.

38 No que se refere à Carta, esta foi proclamada solenemente em Nice pelo Parlamento, o Conselho e a Comissão em 7 de Dezembro de 2000. Embora a Carta não constitua um instrumento jurídico vinculativo, o legislador comunitário quis reconhecer-lhe importância, ao afirmar, no segundo considerando da directiva, que esta respeita os princípios que são reconhecidos não apenas pelo artigo 8.º da CEDH, mas também pela Carta. Por outro lado, o objectivo principal da Carta, tal como resulta do seu preâmbulo, consiste em reafirmar «os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, do Tratado da União Europeia e dos Tratados comunitários, da [CEDH],

das Cartas Sociais aprovadas pela Comunidade e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem».

- 39 Com excepção da Carta Social Europeia, que será referida no n.º 107 do presente acórdão, não se verifica, em todo o caso, que os outros instrumentos internacionais invocados pelo Parlamento contenham disposições mais protectoras dos direitos das crianças do que as constantes dos instrumentos já mencionados.

*Quanto ao artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva*

- 40 O Parlamento sustenta que a fundamentação do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva, constante do seu décimo segundo considerando, não é convincente e que o legislador comunitário confundiu os conceitos de «critérios de integração» e de «objectivo de integração». Uma vez que um dos meios mais importantes para uma integração bem sucedida de uma criança menor é o seu reagrupamento familiar, é incongruente exigir um teste de integração antes de a criança, membro da família do requerente do reagrupamento, se reunir a ele. Isto tornaria o reagrupamento familiar irrealizável e constituiria a negação deste direito.

- 41 Esta instituição alega igualmente que, não sendo o conceito de integração definido na directiva, os Estados-Membros ficam autorizados a restringir consideravelmente o direito ao reagrupamento familiar.

- 42 Esse direito é protegido pelo artigo 8.º da CEDH, tal como interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, e os critérios de integração previstos por uma legislação nacional não são abrangidos por nenhum dos objectivos legítimos

susceptíveis de justificar uma ingerência referidos no artigo 8.º, n.º 2, da CEDH, a saber, a segurança nacional, a segurança pública, o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infracções penais, a protecção da saúde ou da moral e a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros. Em qualquer caso, toda e qualquer ingerência deve ser justificada e proporcionada. Ora, o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva não exige qualquer ponderação dos interesses em causa.

43 Por outro lado, a directiva é contraditória, na medida em que não prevê qualquer limitação baseada em critérios de integração no que se refere ao cônjuge do requerente do reagrupamento.

44 Além disso, a directiva estabelece uma discriminação exclusivamente baseada na idade da criança que não é objectivamente justificada e é contrária ao artigo 14.º da CEDH. Assim, o objectivo de incitar os pais a fazer com que os seus filhos se lhes reúnam antes dos 12 anos não tem em conta os constrangimentos de ordem económica e social que impedem uma família de acolher uma criança durante um período mais ou menos longo. Por outro lado, o objectivo de integração pode ser realizado através de meios menos radicais, como medidas de integração do menor após a sua admissão no Estado-Membro de acolhimento.

45 Por fim, o Parlamento salienta que a cláusula de *standstill* é menos rigorosa do que as cláusulas de *standstill* habituais, uma vez que a legislação nacional só tem de estar em vigor à data de transposição da directiva. A margem deixada aos Estados-Membros é contrária ao objectivo da directiva, que consiste em estabelecer critérios comuns para o exercício do direito ao reagrupamento familiar.

46 O Conselho, apoiado pelo Governo alemão e a Comissão, alega que o direito ao respeito pela vida familiar não é, em si mesmo, equivalente a um direito ao



reagrupamento familiar. Segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, é suficiente que a vida familiar seja possível, por exemplo, no Estado de origem.

47 O Conselho frisa igualmente que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem reconheceu na sua jurisprudência que o indeferimento de pedidos de reagrupamento familiar no quadro de uma política de imigração pode ser justificado por, pelo menos, um dos objectivos enumerados no artigo 8.º, n.º 2, da CEDH. Segundo o Conselho, esse indeferimento pode ter por fundamento o objectivo do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva, isto é, uma integração eficaz dos migrantes menores através da incitação das famílias migrantes separadas a fazerem com que os seus filhos menores se lhes reúnam no Estado-Membro de acolhimento antes de completarem os 12 anos de idade.

48 A escolha da idade dos 12 anos não é arbitrária, tendo sido motivada pelo facto de, antes desta idade, as crianças se encontrarem numa fase do seu desenvolvimento que é importante para a sua faculdade de integração numa sociedade. Esta ideia é expressa no décimo segundo considerando da directiva. O Conselho observa a este respeito que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem negou a existência de uma violação do artigo 8.º da CEDH em processos relativos ao reagrupamento familiar de menores com idade inferior a 12 anos.

49 Em seu entender, justifica-se aplicar os critérios de integração a crianças com idade superior a 12 anos e não ao cônjuge do requerente do reagrupamento, dado que, regra geral, as crianças passarão uma parte mais importante da sua vida no Estado-Membro de acolhimento do que os seus pais.

50 O Conselho salienta que a directiva não prejudica o resultado da ponderação dos interesses individuais e colectivos em presença nos casos em apreço e recorda que os artigos 17.º e 5.º, n.º 5, da directiva obrigam os Estados-Membros a tomar em consideração os interesses protegidos pela CEDH e pela Convenção sobre os Direitos da Criança.

- 51 O Conselho alega igualmente que a cláusula de *standstill* que consta do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva não põe em causa a legalidade desta disposição. A referência feita à «data de transposição» da directiva constitui uma escolha política legítima do legislador comunitário, motivada pelo facto de o Estado-Membro que queria invocar esta derrogação não ter concluído o processo legislativo de adopção das regras nacionais em questão. Foi preferível escolher o critério que veio a ser adoptado do que esperar pela conclusão do referido processo antes de adoptar a directiva.

### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 52 A título liminar, há que recordar que o direito ao respeito pela vida familiar, na acepção do artigo 8.º da CEDH, faz parte dos direitos fundamentais que, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, são protegidos na ordem jurídica comunitária (acórdãos, já referidos, *Carpenter*, n.º 41, e *Akrich*, n.ºs 58 e 59). Este direito a viver com os familiares chegados cria obrigações para os Estados-Membros, que podem ser negativas, quando são obrigados a não expulsar uma pessoa, ou positivas, quando são obrigados a permitir que uma pessoa entre e resida no seu território.
- 53 Assim, o Tribunal de Justiça decidiu que, mesmo que a CEDH não garanta como um direito fundamental o direito de um estrangeiro de entrar e residir no território de um país determinado, excluir uma pessoa de um país onde vivem os seus familiares chegados pode constituir uma ingerência no direito ao respeito da vida familiar tal como é protegido no artigo 8.º, n.º 1, dessa Convenção (acórdãos, já referidos, *Carpenter*, n.º 42, e *Akrich*, n.º 59).
- 54 Por outro lado, como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidiu no seu acórdão *Sen c. Países Baixos* de 21 de Dezembro de 2001, § 31, «o artigo 8.º [da CEDH] pode criar obrigações positivas inerentes a um ‘respeito’ efectivo da vida

familiar. Os princípios aplicáveis a este tipo de obrigações são comparáveis aos que regem as obrigações negativas. Nos dois casos, é necessário ter em conta o justo equilíbrio que deve ser estabelecido entre os interesses concorrentes do indivíduo e da sociedade no seu todo; de igual modo, nas duas hipóteses, o Estado goza de uma certa margem de apreciação (acórdão Gül [c. Suíça de 19 de Fevereiro de 1996, *Colectânea dos acórdãos e decisões* 1996-I], p. 174, § 38, e Ahmut [c. Países Baixos de 28 de Novembro de 1996, *Colectânea dos acórdãos e decisões* 1996-VI, p. 2030], § 63)».

55 No § 36 do acórdão Sen c. Países Baixos, já referido, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem recordou nos seguintes termos os princípios aplicáveis em matéria de reagrupamento familiar, conforme enunciados nos seus acórdãos, já referidos, Gül c. Suíça, § 38, e Ahmut c. Países Baixos, § 67:

«a) O alcance da obrigação de um Estado-Membro admitir no seu território familiares de imigrantes depende da situação dos interessados e do interesse geral.

b) Segundo um princípio de direito internacional bem assente e sem prejuízo das obrigações que lhes são impostas por Tratados, os Estados têm o direito de controlar a entrada de estrangeiros no seu território.

c) Em matéria de imigração, o artigo 8.º não pode ser interpretado no sentido de que impõe a um Estado uma obrigação geral de respeitar a escolha de uma residência comum por parte de pessoas casadas e de permitir o reagrupamento familiar no seu território.»

- 56 O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem precisou que, na sua análise, toma em consideração a idade das crianças em causa, a sua situação no seu país de origem e o seu grau de dependência em relação aos pais (acórdão *Sen c. Países Baixos*, já referido, § 37; v. igualmente acórdão *Rodrigues da Silva c. Países Baixos* de 31 de Janeiro de 2006, § 39).
- 57 A Convenção sobre os Direitos da Criança também reconhece o princípio do respeito pela vida familiar. Esta Convenção baseia-se no reconhecimento, expresso no seu sexto considerando, de que, para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade, a criança deve crescer num ambiente familiar. Assim, o seu artigo 9.º, n.º 1, prevê que os Estados Partes garantem que a criança não é separada dos seus pais contra a vontade destes e, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, resulta desta obrigação que todos os pedidos formulados por uma criança ou pelos seus pais para entrar num Estado Parte ou para o deixar, com o fim de reunificação familiar, são considerados pelos Estados Partes de forma positiva, com humanidade e diligência.
- 58 No seu artigo 7.º, a Carta também reconhece o direito ao respeito pela vida privada e familiar. Esta disposição deve ser lida em conjugação com a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança, reconhecido no artigo 24.º, n.º 2, da referida Carta, e tendo em conta a necessidade da criança de manter regularmente relações pessoais com ambos os progenitores, expressa no referido artigo 24.º, n.º 3.
- 59 Estas diferentes normas salientam a importância da vida familiar para a criança e recomendam aos Estados que tomem em consideração o interesse da mesma, mas não criam, a favor dos membros de uma família, o direito subjectivo de serem admitidos no território de um Estado e não podem ser interpretados no sentido de que privam os Estados de uma certa margem de apreciação quando examinam os pedidos de reagrupamento familiar.

- 60 Indo para além destas disposições, o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, às quais correspondem direitos subjectivos claramente definidos, uma vez que lhes exige, nas hipóteses determinadas pela directiva, que autorizem o reagrupamento familiar de certos membros da família do requerente do reagrupamento sem que possam exercer a sua margem de apreciação.
- 61 No que refere ao artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva, o mesmo tem por efeito, em circunstâncias rigorosamente definidas, a saber, quando uma criança com idade superior a 12 anos entra no país independentemente da família, manter parcialmente a margem de apreciação dos Estados-Membros, ao permitir-lhes, para autorizarem a entrada e a residência da criança ao abrigo da directiva, examinar se esta satisfaz os critérios de integração previstos na legislação nacional em vigor à data da transposição da directiva.
- 62 Ao fazê-lo, o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva não viola o direito ao respeito pela vida familiar. Com efeito, no contexto de uma directiva que impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, mantém na esfera desses Estados uma margem de apreciação limitada, que não é diferente da que lhes é reconhecida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem na sua jurisprudência relativa a esse direito, para, em cada situação, ponderarem os interesses em presença.
- 63 Por outro lado, como é imposto pelo artigo 5.º, n.º 5, da directiva, nessa ponderação de interesses, os Estados-Membros devem procurar assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tido em devida consideração.
- 64 Há ainda que ter em conta o artigo 17.º da directiva, que impõe aos Estados-Membros que tomem em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência no Estado-Membro, bem como a

existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem. Como resulta do n.º 56 do presente acórdão, estes critérios correspondem aos que são tomados em consideração pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ao apreciar se um Estado que indeferiu um pedido de reagrupamento familiar ponderou correctamente os interesses em presença.

- 65 Por fim, a idade de uma criança e o facto de esta chegar independentemente da sua família são igualmente tidos em consideração pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que tem em conta os laços da criança com os membros da sua família no país de origem e com o ambiente cultural e linguístico desse país (v., nomeadamente, acórdãos, já referidos, *Ahmut c. Países Baixos*, § 69, e *Gül c. Suíça*, § 42).
- 66 No que diz respeito aos critérios de integração, não se verifica que estes sejam, enquanto tais, contrários ao direito ao respeito pela vida familiar consagrado no artigo 8.º da CEDH. Como foi recordado, esse direito não deve ser interpretado no sentido de que impõe necessariamente a um Estado-Membro a obrigação de permitir o reagrupamento familiar no seu território e o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva apenas mantém a margem de apreciação dos Estados-Membros limitando-a ao exame de critérios definidos pela legislação nacional, margem essa que esses Estados devem utilizar no respeito, designadamente, dos princípios consagrados nos artigos 5.º, n.º 5, e 17.º da directiva. Em qualquer caso, a necessidade de integração pode ser abrangida por vários dos objectivos legítimos referidos no artigo 8.º, n.º 2, da CEDH.
- 67 Contrariamente ao que o Parlamento sustenta, o legislador comunitário não confundiu os critérios de integração referidos no artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva e o objectivo de integração dos menores, que poderia, segundo o Parlamento, ser atingido através de meios como medidas que facilitem a sua integração após a sua admissão. Estão efectivamente em causa dois elementos diferentes. Conforme resulta do décimo segundo considerando da directiva, a possibilidade de limitar o direito ao reagrupamento familiar de crianças com idade superior a 12 anos, que não tenham a sua residência principal junto do requerente

do reagrupamento, tem em conta a capacidade de integração das crianças mais novas, garantindo-lhes a aquisição da educação e das competências linguísticas necessárias na escola.

68 Assim, o legislador comunitário considerou que, depois de completados os 12 anos, o objectivo de integração não pode ser alcançado tão facilmente e, em consequência, previu que os Estados-Membros têm a faculdade de ter em conta um nível mínimo de capacidade de integração quando tomam a decisão de autorizar a entrada e a residência ao abrigo da directiva.

69 Os critérios de integração na acepção do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva podem, portanto, ser tidos em consideração no âmbito do exame de um pedido de reagrupamento familiar e o legislador comunitário não se contradisse ao autorizar os Estados-Membros, nas circunstâncias particulares previstas por essa disposição, a examinar um pedido à luz desses critérios no contexto de uma directiva que, conforme resulta do seu quarto considerando, tem por objectivo geral facilitar a integração de nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, ao permitir a vida em família através do reagrupamento familiar.

70 A inexistência de uma definição do conceito de integração não pode ser interpretada como uma autorização conferida aos Estados-Membros para utilizarem este conceito de forma contrária aos princípios gerais do direito comunitário, em particular aos direitos fundamentais. Com efeito, os Estados-Membros que desejam fazer uso da derrogação não podem utilizar um conceito indeterminado de integração, devendo aplicar os critérios de integração previstos na respectiva legislação nacional em vigor à data de transposição da directiva para examinar a situação particular de uma criança com idade superior a 12 anos que chegue independentemente da sua família.

71 Por conseguinte, o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva não pode ser interpretado no sentido de que autoriza os Estados-Membros, expressa ou implicitamente, a adoptar disposições de transposição que sejam contrárias ao direito ao respeito pela vida familiar.

- 72 O Parlamento não demonstrou de que forma a cláusula de *standstill* que consta do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva viola uma norma superior de direito. Dado que o legislador comunitário não lesou o direito ao respeito pela vida familiar ao autorizar os Estados-Membros, em certas circunstâncias, a ter em conta critérios de integração, era-lhe permitido fixar limites a essa autorização. Consequentemente, pouco importa que a legislação nacional que fixa os critérios de integração susceptíveis de ser tidos em consideração devesse unicamente estar em vigor à data de transposição da directiva e não à data da entrada em vigor ou da adopção desta.
- 73 Também não é verdade que o legislador não tenha dado atenção suficiente ao interesse das crianças. Com efeito, o teor do artigo 4.º, n.º 1, da directiva confirma que o interesse superior da criança constitui uma consideração primordial na adopção desta disposição e não se pode concluir que o último parágrafo da mesma não tem suficientemente em conta esse interesse ou autoriza os Estados-Membros que optaram por adoptar critérios de integração a não tomar em consideração esse interesse. Pelo contrário, tal como foi recordado no n.º 63 do presente acórdão, o artigo 5.º, n.º 5, da directiva impõe aos Estados-Membros que tomem devidamente em consideração o interesse superior dos filhos menores.
- 74 Neste contexto, a escolha da idade dos 12 anos não viola o princípio da não discriminação em razão da idade, uma vez que está em causa um critério que corresponde a uma fase da vida da criança menor em que esta já viveu durante um período relativamente longo num país terceiro sem os membros da sua família, de modo que uma integração noutra ambiente é susceptível de gerar ainda mais dificuldades.
- 75 De igual modo, o facto de não se tratar de igual modo o cônjuge e os filhos com idade superior a 12 anos não pode ser considerado uma discriminação injustificada dos filhos menores. Com efeito, o próprio objectivo do casamento consiste em



constituir uma comunhão de vida duradoura entre os cônjuges, enquanto uma criança com idade superior a 12 anos não permanecerá necessariamente durante muito tempo com os seus pais. Por conseguinte, justificava-se que o legislador comunitário tivesse em conta estas situações diferentes e foi sem se contradizer que o mesmo adoptou regras distintas para cada uma delas.

- 76 Resulta de todos estes elementos que não se pode considerar que o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva viola o direito fundamental ao respeito pela vida familiar, a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança ou o princípio da não discriminação em razão da idade, nem enquanto tal nem na medida em que autoriza expressa ou implicitamente os Estados-Membros a agir dessa forma.

*Quanto ao artigo 4.º, n.º 6, da directiva*

- 77 Por razões similares às que foram invocadas na apreciação do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva, o Parlamento sustenta que o artigo 4.º, n.º 6, que autoriza os Estados-Membros a prever que os pedidos de reagrupamento familiar de filhos menores tenham de ser apresentados antes de completados os 15 anos, também viola o direito ao respeito pela vida familiar e a proibição de discriminação em razão da idade. Além do mais, os Estados-Membros permanecem livres de adoptar novas disposições derrogatórias restritivas até à data de transposição da directiva. Por fim, a obrigação dos Estados-Membros que utilizam essa derrogação de examinarem os pedidos de entrada e de residência apresentados por filhos menores que tenham completado os 15 anos com base num «fundamento distinto», que não é definido, do reagrupamento familiar confere um amplo poder discricionário às autoridades nacionais e cria incerteza jurídica.
- 78 Tal como fez relativamente ao artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva, o Parlamento observa que o objectivo de integração podia ser alcançado através de meios menos radicais do que uma discriminação em razão da idade não objectivamente justificada e, por conseguinte, arbitrária.

- 79 O Conselho sustenta que o artigo 4.º, n.º 6, da directiva permite uma utilização no plano nacional que é compatível com os direitos fundamentais, designadamente uma utilização proporcionada ao objectivo prosseguido. O objectivo dessa disposição consiste em incitar as famílias imigradas a fazerem com que os seus filhos menores se lhes reúnam o mais cedo possível, a fim de facilitar a sua integração. Trata-se de um objectivo legítimo, que faz parte da política de imigração e é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 8.º, n.º 2, da CEDH.
- 80 O conceito amplo de «fundamento distinto» não deve ser criticado por constituir uma fonte de incerteza jurídica, uma vez que visa favorecer uma decisão positiva na maioria dos pedidos em questão.
- 81 A idade de 15 anos foi escolhida, por um lado, a fim de englobar o maior número de casos possível, não se opondo, por outro, à escolarização do menor no Estado-Membro de acolhimento. Por conseguinte, não existe qualquer discriminação arbitrária. O Conselho defende que essa escolha releva da sua margem de apreciação enquanto legislador.
- 82 A Comissão considera que o artigo 4.º, n.º 6, da directiva não viola o artigo 8.º da CEDH, uma vez que os direitos que as pessoas interessadas podem retirar dessa Convenção são inteiramente preservados. Com efeito, essa disposição impõe aos Estados-Membros que examinem qualquer outro fundamento jurídico possível do pedido de admissão no seu território da criança em questão e que concedam essa admissão se as condições jurídicas estiverem preenchidas. Esses fundamentos devem incluir um direito directamente fundado no artigo 8.º da CEDH e permitir assim um exame caso a caso dos pedidos de admissão apresentados por crianças com idade igual ou superior a 15 anos.

- 83 Quanto ao limite de idade fixado nos 15 anos, o mesmo não é irrazoável e explica-se pela relação existente entre o artigo 4.º, n.º 6, da directiva e o período de espera de três anos previsto no artigo 8.º da mesma. Com efeito, pretende-se evitar que sejam emitidas autorizações de residência a favor de pessoas que teriam entretanto atingido a maioridade.

### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 84 Deve recordar-se que, no âmbito do presente recurso, a fiscalização do Tribunal de Justiça incide sobre a questão de saber se a disposição impugnada, enquanto tal, respeita os direitos fundamentais, mais particularmente o direito ao respeito pela vida familiar, a obrigação de tomar em consideração o interesse superior das crianças e o princípio da não discriminação em razão da idade. Há que verificar, nomeadamente, se o artigo 4.º, n.º 6, da directiva autoriza expressa ou implicitamente os Estados-Membros a não respeitarem esses princípios fundamentais, na medida em que lhes permite, em derrogação às outras disposições do artigo 4.º da directiva, formular uma exigência em função da idade da criança menor cuja entrada e residência em território nacional são pedidas no quadro de um reagrupamento familiar.
- 85 Não se pode concluir que a disposição impugnada viola o direito ao respeito pela vida familiar consagrado no artigo 8.º da CEDH, tal como interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. O artigo 4.º, n.º 6, da directiva confere efectivamente aos Estados-Membros a faculdade de reservarem a aplicação das condições de reagrupamento familiar previstas pela directiva aos pedidos apresentados antes de as crianças terem completado 15 anos. No entanto, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de que proíbe aos Estados-Membros tomarem em consideração um pedido relativo a uma criança com idade superior a 15 anos ou os autoriza a não o fazer.

- 86 A este respeito, tem pouco interesse que a última frase da disposição impugnada preveja que os Estados-Membros que decidirem aplicar a derrogação devem autorizar a entrada e a residência das crianças para as quais o pedido é apresentado depois de terem completado os 15 anos «com fundamento distinto do reagrupamento familiar». Com efeito, a expressão «reagrupamento familiar» deve ser interpretada no contexto da directiva no sentido de que se refere ao reagrupamento familiar nas hipóteses em que o mesmo é imposto pela directiva. Essa expressão não pode ser interpretada no sentido de que proíbe ao Estado-Membro que aplica a derrogação que autorize a entrada e a residência de uma criança a fim de lhe permitir juntar-se aos seus pais.
- 87 Além disso, o artigo 4.º, n.º 6, da directiva deve ser lido à luz dos princípios consagrados nos seus artigos 5.º, n.º 5, que obriga os Estados-Membros a ter em devida em consideração o interesse superior dos filhos menores, e 17.º, que os obriga a tomar em devida consideração um conjunto de elementos, entre os quais os laços familiares da pessoa.
- 88 Decorre do exposto que, embora o artigo 4.º, n.º 6, da directiva tenha por efeito autorizar os Estados-Membros a recusar que os pedidos apresentados por crianças menores com idade superior a 15 anos fiquem sujeitos às condições gerais do artigo 4.º, n.º 1, da directiva, os Estados-Membros continuam obrigados a examinar o pedido no interesse da criança e com a preocupação de favorecer a vida familiar.
- 89 Pelo motivo exposto no n.º 74 do presente acórdão, não se pode, *a fortiori*, concluir que a escolha da idade dos 15 anos seja contrária ao princípio da não discriminação em razão da idade. De igual modo, pelo motivo exposto no n.º 72 do presente acórdão, não se pode concluir que a cláusula de *standstill*, tal como foi formulada, viole qualquer norma superior de direito.

- 90 Resulta de todos estes elementos que não se pode considerar que o artigo 4.º, n.º 6, da directiva viola o direito fundamental ao respeito pela vida familiar, a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança ou o princípio da não discriminação em razão da idade, nem enquanto tal nem na medida em que autoriza expressa ou implicitamente os Estados-Membros a agir dessa forma.

*Quanto ao artigo 8.º da directiva*

- 91 O Parlamento salienta que os períodos de dois e três anos previstos no artigo 8.º da directiva limitam consideravelmente o direito ao reagrupamento familiar. Este artigo, que não impõe um exame caso a caso dos pedidos, autoriza os Estados-Membros a manter medidas desproporcionadas em relação ao equilíbrio que deve existir entre os interesses em presença.
- 92 O Parlamento sustenta ainda que a derrogação autorizada no artigo 8.º, segundo parágrafo, da directiva pode dar lugar a um tratamento diferente em casos análogos, consoante o Estado-Membro em questão possua ou não uma legislação que tenha em conta a sua capacidade de acolhimento. Por fim, um critério baseado na capacidade de acolhimento do Estado-Membro é equivalente a um regime de quotas, que não é compatível com as exigências do artigo 8.º da CEDH. Essa instituição observa a este respeito que o sistema restritivo de quotas anuais aplicado pela República da Áustria foi considerado incompatível com a Constituição austríaca pelo Verfassungsgerichtshof (Áustria) (acórdão de 8 de Outubro de 2003, processo G 119,120/03-13).
- 93 O Conselho frisa que, em si mesmo, o artigo 8.º da directiva não impõe um período de espera e que um período de espera não é equivalente a uma recusa de reagrupamento familiar. Por outro lado, alega que o período de espera é um elemento clássico da política de imigração que existe na maioria dos Estados-Membros e não foi julgado ilegal pelos órgãos jurisdicionais competentes. Este

período de espera prossegue um objectivo legítimo da política de imigração, a saber, a integração eficaz dos membros da família na sociedade de acolhimento, ao assegurar que o reagrupamento familiar só terá lugar após o requerente do reagrupamento ter encontrado no Estado de acolhimento uma base sólida, tanto económica como familiar, para aí instalar uma família.

- 94 O Conselho alega que a diferença de tratamento entre os Estados-Membros não é mais do que uma consequência do processo de harmonização progressiva das legislações e salienta que, ao contrário do que o Parlamento afirma, o artigo 8.º efectua uma harmonização considerável das legislações dos Estados-Membros, tendo em conta o carácter rigoroso da cláusula de *standstill* que o mesmo contém.
- 95 O Conselho contesta que a referência, constante do artigo 8.º, segundo parágrafo, da directiva, à capacidade de acolhimento de um Estado-Membro seja equivalente a um regime de quotas. Este critério serve unicamente para identificar os Estados-Membros que podem aumentar o período de espera para três anos. Acrescenta ainda que as considerações do Parlamento sobre a forma como esta disposição é aplicada nos Estados-Membros são especulativas.
- 96 Segundo a Comissão, o período de espera introduzido pelo artigo 8.º da directiva tem o carácter de uma regra de procedimento administrativo que não tem por efeito excluir o direito ao reagrupamento. Essa regra prossegue um objectivo legítimo e fá-lo de forma proporcionada. A Comissão salienta a este respeito que o período durante o qual o requerente do reagrupamento residiu no país de acolhimento é um factor importante tomado em consideração pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem na ponderação dos interesses, tal como a capacidade de acolhimento do país. De qualquer modo, como o *Verfassungsgerichtshof* reconheceu, a legislação nacional deve admitir a possibilidade de apresentação de um pedido de reagrupamento directamente fundado no artigo 8.º da CEDH antes do termo do período de espera.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 97 Da mesma maneira que as outras disposições impugnadas no âmbito do presente recurso, o artigo 8.º da directiva autoriza os Estados-Membros a derrogar as regras do reagrupamento familiar previstas pela mesma directiva. O primeiro parágrafo do referido artigo 8.º autoriza os Estados-Membros a exigir uma residência legal de dois anos antes de a família do requerente do reagrupamento se lhe poder juntar. O segundo parágrafo deste artigo permite aos Estados-Membros cuja legislação tenha em conta a sua capacidade de acolhimento impor um período de espera, não superior a três anos, entre o pedido de reagrupamento e a emissão de uma autorização de residência em favor dos familiares.
- 98 Essa disposição não tem, pois, por efeito impedir em absoluto o reagrupamento familiar, mas sim manter em benefício dos Estados-Membros uma margem de apreciação limitada, ao permitir-lhes assegurarem-se de que esse reagrupamento terá lugar em boas condições, após o requerente do reagrupamento ter residido no Estado de acolhimento durante um período suficientemente longo para que se possa presumir uma instalação estável e um certo nível de integração. Por conseguinte, o facto de um Estado-Membro tomar esses elementos em consideração e a faculdade de diferir o reagrupamento familiar por, consoante o caso, dois ou três anos, não são contrários ao direito ao respeito pela vida familiar consagrado, nomeadamente, no artigo 8.º da CEDH, tal como interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.
- 99 No entanto, há que recordar que, conforme resulta do artigo 17.º da directiva, o tempo de residência no Estado-Membro é apenas um dos elementos que devem ser tidos em conta por este último ao examinar um pedido e que não pode ser imposto um período de espera sem ter em consideração, em casos específicos, todos os elementos pertinentes.
- 100 O mesmo é válido para o critério da capacidade de acolhimento do Estado-Membro, que pode ser um dos elementos tomados em consideração no exame de um pedido,

mas não pode ser interpretado no sentido de que autoriza qualquer sistema de quotas ou a imposição de um prazo de espera de três anos sem ter em conta as circunstâncias particulares de casos específicos. Com efeito, a análise de todos os elementos, tal como prevista no artigo 17.º da directiva, não permite ter apenas esse elemento em consideração e exige que se proceda a um exame real da capacidade de acolhimento no momento do pedido.

101 Ao efectuarem essa análise, os Estados-Membros devem ainda, como é recordado no n.º 63 do presente acórdão, procurar assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tido em devida consideração.

102 A coexistência de situações diferentes, consoante os Estados-Membros escolham ou não utilizar a possibilidade de impor um período de espera de dois anos, ou de três anos se a sua legislação nacional em vigor à data da aprovação da directiva tiver em conta a sua capacidade de acolhimento, não é mais do que a expressão da dificuldade de proceder a uma harmonização das legislações num domínio que, até esse momento, era da competência exclusiva dos Estados-Membros. Como o próprio Parlamento reconhece, a directiva no seu todo é importante para uma aplicação harmonizada do direito ao reagrupamento familiar. No presente caso, não se pode concluir que o legislador comunitário ultrapassou os limites impostos pelos direitos fundamentais ao permitir aos Estados-Membros que dispusessem de uma legislação específica ou que a desejassem adoptar que adaptassem certos aspectos do direito ao reagrupamento.

103 Por conseguinte, não se pode considerar que o artigo 8.º da directiva viola o direito fundamental ao respeito pela vida familiar ou a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança, nem enquanto tal nem na medida em que autorizaria expressa ou implicitamente os Estados Membros a agir dessa forma.



- 104 Em última análise, deve concluir-se que, embora a directiva deixe aos Estados-Membro uma margem de apreciação, esta é suficientemente ampla para lhes permitir aplicar as regras da directiva em conformidade com as exigências decorrentes da protecção dos direitos fundamentais (neste sentido, acórdão de 13 de Julho de 1989, Wachauf, 5/88, Colect., p. 2609, n.º 22).
- 105 A este respeito, impõe-se recordar que, conforme resulta de jurisprudência assente, as exigências que decorrem da protecção dos princípios gerais reconhecidos no ordenamento jurídico comunitário também vinculam os Estados-Membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias e que, por conseguinte, estes são obrigados a, na medida do possível, aplicar estas regulamentações em condições que respeitem as referidas exigências (v. acórdãos de 24 de Março de 1994, Bostock, C-2/92, Colect., p. I-955, n.º 16; de 18 de Maio de 2000, Rombi e Arkopharma, C-107/97, Colect., p. I-3367, n.º 65; neste sentido, acórdão ERT, já referido, n.º 43).
- 106 A aplicação da directiva está sujeita ao controlo dos órgãos jurisdicionais nacionais, visto que, como está previsto no seu artigo 18.º, «[o]s Estados-Membros devem assegurar-se de que o requerente do reagrupamento e/ou os seus familiares tenham o direito de interpor recurso em caso de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar, de não renovação ou retirada da autorização de residência, ou em caso de decisão de afastamento». Se encontrarem dificuldades relativas à interpretação ou à validade dessa directiva, incumbe a esses órgãos jurisdicionais colocar ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial nas condições referidas nos artigos 68.º CE e 234.º CE.
- 107 No que se refere aos Estados-Membros vinculados pelos instrumentos a seguir referidos, há que recordar, por outro lado, que a directiva prevê, no seu artigo 3.º, n.º 4, que não prejudica a aplicação de disposições mais favoráveis da Carta Social Europeia, de 18 de Outubro de 1961, da Carta Social Europeia, na sua versão revista de 3 de Maio de 1987, e da Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante, de 24 de Novembro de 1977, bem como de acordos bilaterais e multilaterais entre a Comunidade ou a Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e países terceiros, por outro.

108 Tendo em conta a improcedência do recurso, não é necessário examinar se as disposições impugnadas são separáveis do resto da directiva.

109 Por conseguinte, há que negar provimento ao recurso.

### **Quanto às despesas**

110 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Parlamento nas despesas e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Com base no n.º 4, primeiro parágrafo, desse artigo, a República Federal da Alemanha e a Comissão, que intervieram no processo, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **O Parlamento Europeu é condenado nas despesas.**
- 3) **A República Federal da Alemanha e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas