



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 26 de outubro de 2017¹

Processo C-82/16

K. A.
M. Z.
M. J.
N. N. N.
O. I. O.
R. I.
B. A.
contra
Belgische Staat

[pedido de decisão prejudicial do Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Artigo 20.º TFUE — Pedido apresentado pelo nacional de um país terceiro para residir no Estado-Membro de um cidadão da União que nunca exerceu o seu direito de livre circulação — Prática administrativa nacional de não analisar os pedidos de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar quando o nacional de um país terceiro em causa esteja sujeito a uma proibição de entrada válida e definitiva ao abrigo do direito nacional — Artigos 7.º e 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Diretiva 2008/115/CE»

1. Com o presente pedido de decisão prejudicial, são essencialmente solicitadas ao Tribunal de Justiça orientações para determinar se o direito da União se opõe a uma prática administrativa nacional que consiste em não analisar os pedidos de autorização de residência apresentados por nacionais de países terceiros para efeitos de reagrupamento familiar com um cidadão da União, quando esse cidadão nunca tenha exercido o seu direito de livre circulação ao abrigo dos Tratados. A prática administrativa em causa é aplicada pelas autoridades nacionais competentes nos casos em que um nacional de um país terceiro está sujeito a uma proibição de entrada ao abrigo do direito interno e, consequentemente, é obrigado a abandonar não apenas a Bélgica (o Estado em causa), mas o território dos Estados-Membros no seu conjunto. O Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) pergunta, em especial, se essa prática é compatível com o artigo 20.º TFUE, interpretado à luz da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia² e da Diretiva 2008/115/CE, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o

¹ Língua original: inglês.

² JO 2010, C 83, p. 389 (a seguir «Carta»).

regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular³. Se o artigo 20.º TFUE for aplicável, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta quais os fatores que devem ser tomados em consideração para determinar se existe uma relação de dependência entre o cidadão da União e o nacional de um país terceiro em causa.

Legislação da União

Carta

2. O artigo 7.º da Carta dispõe que todas as pessoas têm direito ao respeito pela vida familiar⁴.

3. O artigo 24.º tem como epígrafe «Direitos das crianças». Dispõe:

«1. As crianças têm direito à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar. Podem exprimir livremente a sua opinião, que será tomada em consideração nos assuntos que lhes digam respeito, em função da sua idade e maturidade.

2. Todos os atos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primordialmente em conta o interesse superior da criança.

3. Todas as crianças têm o direito de manter regularmente relações pessoais e contactos diretos com ambos os progenitores, exceto se isso for contrário aos seus interesses.»

4. De acordo com o artigo 51.º, n.º 1, as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União⁵.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

5. O artigo 20.º, n.º 1, TFUE institui a cidadania da União e dispõe que «qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro» é cidadão da União. Nos termos do artigo 20.º, n.º 2, alínea a), TFUE, os cidadãos da União têm «o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros».

Diretiva 2004/38

6. A Diretiva 2004/38/CE⁶ estabelece as condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência no território da União, o direito de residência permanente e as restrições a esses direitos. A diretiva aplica-se a todos os cidadãos da União que se desloquem ou residam num Estado-Membro (o Estado-Membro de acolhimento) que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias que os acompanhem ou que a eles se reúnam⁷.

3 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 (JO 2008, L 348, p. 98) (a seguir «diretiva regresso»). Utilizei a expressão «território dos Estados-Membros» por ser o termo utilizado na diretiva regresso para definir o seu âmbito de aplicação territorial. Essa diretiva não se aplica à Irlanda e ao Reino Unido. Em contrapartida, aplica-se à Dinamarca e ao Liechtenstein, à Islândia, à Noruega e à Suíça. As referências ao «território dos Estados-Membros» no contexto da diretiva regresso devem ser interpretadas em conformidade.

4 O artigo 8.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), consagra o direito correspondente ao do artigo 7.º da Carta.

5 O artigo 52.º, n.º 7, da Carta estabelece que os órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros deverão ter em devida conta as anotações destinadas a orientar a interpretação da Carta (Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais) (JO 2007, C 303, p. 17).

6 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).

7 V. artigo 1.º, essas pessoas são titulares para efeitos da Diretiva 2004/38, conforme estabelecido no artigo 3.º, n.º 1.

Diretiva regresso

7. Os considerandos da diretiva regresso explicam que esta visa estabelecer normas aplicáveis a todos os nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, permanência ou residência num Estado-Membro⁸. A cessação das situações irregulares de nacionais de países terceiros deve ter lugar através de um procedimento justo e transparente. De acordo com os princípios gerais do direito da União, as decisões tomadas ao abrigo da diretiva regresso deverão ser adotadas caso a caso e ter em conta critérios objetivos, sendo que a análise não se deverá limitar ao mero facto da permanência irregular da pessoa em causa⁹. As considerações primordiais dos Estados-Membros na aplicação da diretiva regresso deverão incluir o interesse superior da criança e o respeito pela vida familiar¹⁰. Afirma-se que a diretiva respeita os direitos fundamentais¹¹.

8. O artigo 1.º dispõe que a diretiva regresso estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o «regresso» de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito, designadamente, dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito da União.

9. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva.

10. Segundo o artigo 3.º, ponto 1, entende-se por «nacional de país terceiro» «uma pessoa que não seja cidadão da União, na aceção do [n.º 1 do artigo 20.º TFUE], e que não beneficie do direito [da União] à livre circulação nos termos do ponto 5 do artigo 2.º do Código das Fronteiras Schengen»¹². O artigo 3.º, ponto 2, define «situação irregular» como «a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro»¹³. Entende-se por «decisão de regresso» «uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso» (artigo 3.º, ponto 4). Entende-se pelo termo «afastamento» a execução do dever de regresso, ou seja, o transporte físico para fora do Estado-Membro (artigo 3.º, ponto 5). A «proibição de entrada» consiste numa «decisão ou ato administrativo ou judicial que proíbe a entrada e a permanência no território dos Estados-Membros durante um período determinado e que acompanha uma decisão de regresso» (artigo 3.º, ponto 6). Os menores e os menores não acompanhados estão abrangidos pela definição de «pessoas vulneráveis» constante do artigo 3.º, ponto 9.

11. De acordo com o artigo 5.º, os Estados-Membros estão obrigados a ter em conta, entre outros fatores, o interesse superior da criança e a vida familiar na aplicação da diretiva.

8 Considerando 5.

9 Considerando 6.

10 Considerando 22.

11 Considerando 24.

12 Os nacionais de países terceiros que sejam membros da família de um cidadão da União que tenha exercido o seu direito de livre circulação (v., também, n.º 6, *supra*), bem como os nacionais de países terceiros (e os membros das respetivas famílias) que gozem de direitos de livre circulação equivalentes aos dos cidadãos da União nos termos de acordos celebrados entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, estão excluídos do âmbito de aplicação da diretiva regresso, por força do artigo 2.º, ponto 5, do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1). Esse regulamento foi revogado e substituído, a partir de 11 de abril de 2016, pelo Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (JO 2016, L 77, p. 1). O teor do artigo 2.º, ponto 5, desse regulamento é igual ao do seu antecessor.

13 As condições de entrada para um nacional de um país terceiro cuja estada prevista no território da União não seja superior a 90 dias em qualquer período de 180 dias encontram-se estabelecidas no artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen [atual artigo 6.º do Regulamento 2016/399]. No essencial, essas condições são as de que a pessoa em causa possua um documento de viagem e um visto válidos, que possa justificar o objetivo e as condições da estada prevista, que não esteja indicada no Sistema de Informação Schengen, e que não seja considerada suscetível de perturbar a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado-Membro.

12. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território¹⁴.

13. A regra geral estabelecida no artigo 7.º, n.º 1, é a de que as decisões de regresso devem prever um prazo adequado para a partida voluntária. Esse prazo pode ser alargado, tendo em conta as especificidades do caso concreto, como a família e os laços sociais, conforme previsto no artigo 7.º, n.º 2. Se, designadamente, a pessoa em causa constituir um risco para a ordem pública, os Estados-Membros podem não conceder um prazo para a partida voluntária, nos termos do artigo 7.º, n.º 4. O artigo 8.º regula a execução das decisões de regresso mediante o afastamento do nacional de um país terceiro em causa. De acordo com o artigo 10.º, devem ser tomadas medidas especiais para o regresso e o afastamento de menores não acompanhados, tendo na devida conta o interesse superior da criança.

14. O artigo 11.º tem por epígrafe «Proibição de entrada». Dispõe:

«1. As decisões de regresso são acompanhadas de proibições de entrada sempre que:

- a) Não tenha sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária; ou
- b) A obrigação de regresso não tenha sido cumprida.

Nos outros casos, as decisões de regresso podem ser acompanhadas da proibição de entrada.

2. A duração da proibição de entrada é determinada tendo em devida consideração todas as circunstâncias relevantes do caso concreto, não devendo em princípio exceder cinco anos. Essa duração pode, contudo, ser superior a cinco anos se o nacional de país terceiro constituir uma ameaça grave para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional.

3. Os Estados-Membros devem ponderar a revogação ou a suspensão da proibição de entrada, se o nacional de país terceiro que seja objeto de proibição de entrada emitida nos termos do segundo parágrafo do n.º 1 provar que deixou o território de um Estado-Membro em plena conformidade com uma decisão de regresso.

[...]

Os Estados-Membros podem abster-se de emitir, revogar ou suspender proibições de entrada em determinados casos concretos por razões humanitárias.

Os Estados-Membros podem revogar ou suspender proibições de entrada em determinados casos concretos ou em determinadas categorias de casos por outras razões.

[...]»

¹⁴ Essa obrigação está sujeita às seguintes exceções. Os Estados-Membros podem abster-se de emitir uma decisão de regresso quando o nacional de um país terceiro seja detentor de um título de residência válido emitido por outro Estado-Membro (artigo 6.º, n.º 2), seja aceite por outro Estado-Membro ao abrigo de acordos ou convenções bilaterais existentes à data da entrada em vigor da diretiva regresso (artigo 6.º, n.º 3), possua uma autorização de residência concedida por razões humanitárias (artigo 6.º, n.º 4), ou quando esteja em curso um processo de renovação do título de residência ou de outra autorização que confira um direito de permanência (artigo 6.º, n.º 5).

15. O capítulo III prevê certas garantias processuais. Em especial, o artigo 13.º, n.º 1, dispõe que o nacional de país terceiro em causa deve dispor de vias de recurso efetivo contra as decisões relacionadas com o regresso, ou da possibilidade de requerer a sua reapreciação, perante uma autoridade judicial ou administrativa competente. Nos termos do artigo 14.º («Garantias enquanto se aguarda o regresso»), os Estados-Membros devem assegurar, designadamente, a manutenção da unidade familiar enquanto se aguarda o regresso.

Direito nacional

Disposições sobre reagrupamento familiar

16. Nos termos do artigo 40.º-A, § 2, da wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa à entrada no território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão dos estrangeiros, a seguir «Lei dos Estrangeiros»), entende-se por membro da família de um cidadão da União: (i) o companheiro com quem foi contraída uma união de facto registada em conformidade com a lei, que o acompanhe ou a ele se reúna; (ii) «os seus descendentes diretos, assim como os do cônjuge ou do membro da união de facto registada [...] até aos 21 anos de idade ou que estejam a seu cargo [...]»; (iii) um progenitor de um cidadão da União menor de idade, na aceção do artigo 40.º § 4, primeiro parágrafo, ponto 2, desde que este último esteja a cargo daquele e que aquele seja efetivamente titular da responsabilidade parental.

17. O artigo 43.º da Lei dos Estrangeiros dispõe: «A entrada e a residência só podem ser recusadas aos cidadãos da União por razões de ordem pública [ou] de segurança pública [...] e dentro dos limites a seguir indicados». Essas medidas devem ser proporcionais e basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão. A existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento para tais medidas. O comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.

Disposições sobre afastamento e proibições de entrada

18. O artigo 74/11 da Lei dos Estrangeiros dispõe:

«§ 1. A duração da proibição de entrada é determinada tendo em devida consideração todas as circunstâncias específicas do caso concreto. A decisão de afastamento é acompanhada de uma proibição de entrada de, no máximo, três anos nos seguintes casos:

1. Caso não tenha sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária; ou
2. Caso uma decisão de afastamento anterior não tenha sido cumprida. O prazo máximo de três anos previsto no n.º 2 é prorrogado até cinco anos se:
 1. O nacional de país terceiro tiver cometido fraude ou tiver recorrido a outros meios ilegais a fim de obter ou manter o seu direito de permanência;
 2. O nacional de país terceiro tiver contraído matrimónio, registado uma união de facto ou adotado uma criança com o mero intuito de obter ou manter o seu direito de permanência [na Bélgica].

A decisão de afastamento pode ser acompanhada de uma proibição de entrada de uma duração superior a cinco anos se o nacional de país terceiro constituir uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança nacional.

§ 2. [...]

O Ministro ou o seu delegado podem abster-se de emitir proibições de entrada em determinados casos concretos, por razões humanitárias.

§ 3. A proibição de entrada começa a produzir efeitos no dia da sua notificação.

A proibição de entrada não pode violar as disposições do direito à proteção internacional, na aceção dos artigos 9.º-B, 48/3 e 48/4.»

19. O artigo 74/12 da Lei dos Estrangeiros dispõe:

«§ 1. O Ministro ou o seu delegado podem levantar ou suspender proibições de entrada por razões humanitárias.

[...]

Salvas as exceções previstas num tratado internacional, numa lei ou num decreto real, o pedido fundamentado deve ser apresentado pelo nacional de país terceiro no posto diplomático ou consular belga competente para o lugar da sua residência ou da sua permanência no estrangeiro.

§ 2. O nacional de país terceiro pode apresentar ao Ministro ou ao seu delegado um pedido de levantamento ou de suspensão da proibição de entrada justificada pelo cumprimento da obrigação de afastamento anteriormente emitida, desde que apresente prova escrita de que deixou o território belga em plena conformidade com a decisão de afastamento.

[...]

§ 4. Durante a apreciação do pedido de levantamento ou de suspensão, o nacional de país terceiro em causa não tem direito à entrada ou à permanência [na Bélgica].

[...]»

20. Nos termos do artigo 74/13 da Lei dos Estrangeiros, ao tomarem uma decisão de afastamento, o Ministro ou o seu delegado devem ter em devida conta o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde do nacional de país terceiro em causa.

Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

21. Os sete recorrentes são nacionais de países terceiros aos quais foi dada ordem para abandonarem a Bélgica. Em todos os casos, essa ordem foi acompanhada de uma proibição de entrada, nos termos da legislação nacional que transpõe a diretiva regresso.

22. Após a emissão da ordem para abandonar o território e da proibição de entrada, cada uma das pessoas em causa apresentou um pedido de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar com um cidadão belga que vive na Bélgica e que nunca se deslocou para outro Estado-Membro nem reside noutro Estado-Membro¹⁵. Os pedidos foram apresentados com fundamento nas seguintes relações familiares: (i) progenitores de um menor que é cidadão da União (R. I., M. J., N. N. N. e O. I. O.); (ii) filho maior de um cidadão da União (K. A. e M. Z.); e (iii) membro de uma união de facto com uma cidadã da União (B. A.)¹⁶.

23. R. I. é um cidadão albanês. O seu filho nasceu em 23 de junho de 2010 e tem nacionalidade belga. R. I. contraiu matrimónio com a mãe da criança (também de nacionalidade belga) na Albânia em 31 de julho de 2013. Em 17 de dezembro de 2012, foram emitidas contra R. I. uma ordem para abandonar a Bélgica e uma proibição de entrada¹⁷.

24. M. J. é uma cidadã ugandesa. Em 26 de outubro de 2013, deu à luz uma criança que tem nacionalidade belga (tal como o pai). M. J. está sujeita a uma ordem para abandonar a Bélgica e a uma proibição de entrada emitidas em 11 de janeiro de 2013¹⁸.

25. N. N. N. é uma cidadã queniana. O seu filho, que tem nacionalidade belga, nasceu em 25 de junho de 2011. N. N. N. está sujeita a uma ordem para abandonar a Bélgica e a uma proibição de entrada emitidas em 24 de abril de 2014¹⁹.

26. O. I. O. é um cidadão nigeriano. A sua filha nasceu em 15 de janeiro de 2009. Tanto a criança como a mãe têm nacionalidade belga. O. I. O. e a mãe divorciaram-se, tendo esta a guarda exclusiva da criança. A mãe e a criança não dependem financeiramente de O. I. O. e o contacto deste com a filha encontra-se atualmente suspenso por ordem do tribunal. O. I. O. está sujeito a uma proibição de entrada e a uma ordem para abandonar a Bélgica emitidas em 28 de maio de 2013²⁰.

27. K. A. é uma cidadã arménia, cujo pai tem nacionalidade belga. No seu caso, foram emitidas uma ordem para abandonar a Bélgica e uma proibição de entrada em 27 de fevereiro de 2013. Os seus dois filhos, que invocam a mesma linhagem familiar, apresentaram pedidos de autorização de residência correspondentes²¹.

15 Gostaria de esclarecer três pontos de carácter linguístico no texto das presentes conclusões. Em primeiro lugar, utilizarei simplesmente o termo «reagrupamento familiar» em relação aos pedidos apresentados pelos sete nacionais de países terceiros no processo principal. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio utiliza a expressão «cidadão da União residente» para descrever a situação dos membros belgas da família nos casos em apreço. Em terceiro lugar, em certos casos no processo principal, as autoridades competentes não concederam ao nacional de um país terceiro em causa um prazo para a partida voluntária. Essas decisões tiveram como fundamento, designadamente, o facto de a pessoa em causa constituir um risco para a ordem pública («public policy» na versão inglesa da diretiva) (artigo 7.º, n.º 4, da diretiva regresso). Já tive a oportunidade de referir anteriormente que o conceito de «public order» é mais rigoroso do que o de «public policy». A versão francesa dessa diretiva e outras versões linguísticas utilizam o termo «ordre public». V. as minhas conclusões no processo Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:398, n.º 69 e nota 59).

16 De acordo com a explicação fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio no despacho de reenvio, os sete recorrentes são considerados membros da família de cidadãos da União para efeitos do direito nacional. V. n.º 16, *supra*.

17 A ordem de abandono e a proibição de entrada por um período de cinco anos foram emitidas com fundamento no facto de R. I. ter cometido fraude ao indicar uma data de nascimento falsa e ao declarar que era um menor não acompanhado, quando, na verdade, era maior de idade à data da apresentação de um pedido anterior de entrada na Bélgica.

18 A ordem para abandonar a Bélgica não previa um prazo para partida voluntária. Foi igualmente imposta uma proibição de entrada por um período de três anos. As decisões foram emitidas com fundamento no facto de M. J. não ter cumprido uma ordem anterior para abandonar a Bélgica, de ter sido constituída arguida por ofensas à integridade física e de existir risco de fuga. M. J. foi, assim, considerada uma ameaça para a ordem pública.

19 A ordem para abandonar a Bélgica e a proibição de entrada por um período de três anos foram emitidas com fundamento no facto de N. N. N. não ter cumprido uma ordem anterior para abandonar o território nacional.

20 A ordem para abandonar a Bélgica não previa um prazo para partida voluntária. Foi igualmente imposta uma proibição de entrada por um período de oito anos. Essas decisões tiveram como fundamento o facto de O. I. O. não ter cumprido ordens anteriores para abandonar o território nacional. Considerou-se que O. I. O. constituía uma ameaça grave para a ordem pública, considerando que tinha sido condenado pela prática de crimes graves, tendo-lhe sido aplicadas penas de prisão por violência doméstica.

21 A ordem para abandonar a Bélgica não previa um prazo para partida voluntária. Foi igualmente imposta uma proibição de entrada por um período de três anos. Essas decisões foram tomadas com fundamento no facto de K. A. não ter cumprido uma ordem anterior para abandonar a Bélgica e ter sido considerada uma ameaça para a ordem pública, uma vez que tinha sido detida por furto numa loja. Os seus filhos também são identificados nessa ordem e na correspondente proibição de entrada.

28. M. Z. é um cidadão russo. O seu pai, um cidadão belga, apresentou às autoridades competentes provas de que o filho depende financeiramente dele. Em 2 de julho de 2014, foram emitidas contra ele uma ordem para abandonar o território e uma proibição de entrada²².

29. B. A. é um cidadão guineense. Vive em comum com a sua companheira, uma cidadã belga. Existem provas no sentido de que essa relação é genuína. Em 13 de junho de 2014, foram emitidas contra ele uma ordem para abandonar o território e uma proibição de entrada²³.

30. Os pedidos de reagrupamento familiar foram apresentados ao Serviço de Estrangeiros (Dienst Vreemdelingenzaken; a seguir «DVZ»), na qualidade de representante do Secretário de Estado (staatssecretaris) do Asilo e da Migração²⁴. O DVZ entendeu que não podia apreciar esses pedidos, dado que cada um dos recorrentes estava sujeito a uma proibição de entrada e, conseqüentemente, estava obrigado a abandonar o território belga²⁵. Assim, o DVZ indeferiu cada um dos pedidos de reagrupamento familiar (a seguir «decisões impugnadas»).

31. Os recorrentes interpuseram recurso das decisões impugnadas no órgão jurisdicional de reenvio. No seu entender, o DVZ não deveria ter tomado a decisão de não apreciar o mérito dos seus pedidos de reagrupamento familiar com fundamento no facto de estarem sujeitos a proibições de entrada válidas. Sustentam que essas proibições de entrada constituem uma condição de admissibilidade ilegal e que os pedidos de reagrupamento familiar devem ser entendidos como um pedido implícito de revogação ou suspensão da proibição de entrada²⁶. Alegam que, nos termos da diretiva regresso, o DVZ deve ter em conta a vida familiar e o interesse superior da criança ao analisar os pedidos de reagrupamento familiar. Salientam ainda que essa diretiva não exige que, para que seja válido, o pedido de revogação ou suspensão de uma proibição de entrada seja apresentado no estrangeiro. Os recorrentes entendem que a entrada e a permanência de membros da família de cidadãos belgas só podem ser recusadas por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, e dentro dos limites estabelecidos por lei. Alegam que, contrariando o disposto no artigo 20.º TFUE, especialmente na interpretação que lhe foi dada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Ruiz Zambrano²⁷, o seu afastamento do território belga e do território da União Europeia impediria os membros belgas da sua família deles dependentes de exercerem plenamente os direitos que lhes assistem enquanto cidadãos da União. Por último, os recorrentes consideram que, ao tomar as decisões impugnadas, o DVZ não ponderou os interesses em jogo em cada caso no contexto do artigo 8.º da CEDH e do artigo 7.º da Carta.

32. O DVZ contesta as alegações dos recorrentes. No seu entender, uma proibição de entrada definitiva constitui um impedimento à entrada ou residência da pessoa em causa na Bélgica, estando esta obrigada a abandonar o território belga e a apresentar, no estrangeiro, um pedido de revogação ou suspensão da proibição de entrada em conformidade com o artigo 74/12, § 1, da Lei dos Estrangeiros, antes de poder apresentar um pedido de residência no contexto de um pedido de reagrupamento familiar.

22 A ordem para abandonar a Bélgica não previa um prazo para partida voluntária. Foi igualmente imposta uma proibição de entrada por um período de três anos. Como fundamento dessas decisões foi indicado o facto de M. Z. não ter cumprido uma ordem anterior para abandonar o território nacional e ser considerado uma ameaça para a ordem pública, dado ter sido constituído arguido por arrombamento e furto numa garagem.

23 B. A. e a sua companheira formalizaram a sua relação através da celebração de um contrato de vida em comum num cartório notarial. A ordem para abandonar a Bélgica e a proibição de entrada por um período de três anos foram emitidas com fundamento no facto de B. A. não ter cumprido uma ordem anterior para abandonar o território nacional.

24 Os sete pedidos de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar foram apresentados após a data das ordens de afastamento.

25 V. n.ºs 18 a 20, *supra*.

26 O artigo 11.º, n.º 3, da diretiva regresso utiliza a expressão «a revogação ou a suspensão da proibição de entrada». Entendo a expressão «opheffing of opschorring» utilizada pelo tribunal de reenvio nas questões no pedido de decisão prejudicial no sentido de abranger uma decisão de revogar ou suspender («intrekking of schorsing») uma proibição de entrada, conforme estabelecido nessa disposição da diretiva.

27 Acórdão de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

33. O órgão jurisdicional de reenvio refere que, nos termos do artigo 74/11, § 3, da Lei dos Estrangeiros, a proibição de entrada produz efeitos a partir da data da sua notificação. Nos sete casos em apreço, os recorrentes estão sujeitos a uma proibição de entrada válida e definitiva, que não pode ser impugnada enquanto permanecerem na Bélgica. Primeiro, terão de abandonar o território nacional e só depois poderão apresentar esse pedido no posto diplomático ou consular belga no seu país de origem ou de residência, em conformidade com o artigo 74/12 da Lei dos Estrangeiros²⁸.

34. A decisão sobre os pedidos de revogação ou suspensão de uma proibição de entrada apresentados no país de origem deve ser tomada no prazo de quatro meses. Se não for tomada uma decisão durante esse prazo, o pedido considera-se indeferido. Se um nacional de um país terceiro sujeito a uma proibição de entrada apresentar um pedido de visto no seu país de origem para efeitos de reagrupamento familiar com um cidadão belga, deve ser primeiro tomada uma decisão sobre a revogação ou a suspensão da proibição de entrada. Será depois tomada uma decisão sobre o pedido de visto. O artigo 42.º, § 1, da Lei dos Estrangeiros estabelece um prazo de seis meses para esse efeito. Só no caso de uma proibição de entrada ser revogada ou suspensa e de ser concedido um visto ou uma autorização de residência no âmbito de um reagrupamento familiar é que se pode afirmar que é «temporária» a separação entre os nacionais de países terceiros e as pessoas de nacionalidade belga ou que é reduzido o período em que as pessoas de nacionalidade belga, enquanto cidadãos da União, são efetivamente forçadas a abandonar o território da União Europeia.

35. Não resulta das decisões impugnadas que a cidadania da União dos membros da família de nacionalidade belga em causa tenha sido tida em conta. Tão-pouco é claro se o DVZ averiguou se as proibições de entrada foram impostas, designadamente, por motivos de ordem pública ou de segurança pública, ou se foi tido em conta o interesse superior da criança em causa e/ou a vida familiar na aceção dos artigos 7.º e 24.º da Carta.

36. Nessas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a questão principal suscitada pelos requerentes de reagrupamento familiar nos casos em apreço diz respeito à relação entre as proibições de entrada impostas nos termos da diretiva regresso e a proteção dos direitos fundamentais, especialmente o direito ao respeito pela vida familiar e o interesse superior da criança, bem como a conformidade com o artigo 20.º TFUE. Consequentemente, pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

- «1) Deve o direito da União, em especial o artigo 20.º TFUE e os artigos 5.º e 11.º da [diretiva regresso], em conjugação com os artigos 7.º e 24.º da Carta, ser interpretado no sentido de que, em determinadas circunstâncias, se opõe a uma prática nacional segundo a qual um pedido de autorização de residência apresentado por um membro de uma família, nacional de um país terceiro, no âmbito do reagrupamento familiar com um cidadão da União no Estado-Membro de residência e da nacionalidade do cidadão da União, que não exerceu o seu direito de livre circulação e estabelecimento (a seguir “cidadão da União residente”), é indeferido — juntamente com a adoção, ou não, de uma decisão de regresso —, pelo simples facto de ter sido aplicado ao membro da família, nacional de um país terceiro, uma proibição de entrada válida em toda a Europa?
- a) Para a apreciação dessas circunstâncias, é importante existir, entre o membro da família, nacional de um país terceiro, e o cidadão da União residente uma relação de dependência que vai para além de uma mera relação familiar? Nesse caso, quais são os fatores relevantes para determinar uma relação de dependência? É útil remeter para a jurisprudência relativa à existência de uma vida familiar nos termos do artigo 8.º da CEDH e do artigo 7.º da Carta?

²⁸ O órgão jurisdicional de reenvio explica que existem duas exceções à regra geral. A primeira diz respeito a questões de saúde e a segunda prende-se com pedidos de proteção internacional.

- b) No que diz respeito a menores, em especial, exige o artigo 20.º TFUE mais do que uma relação biológica entre o progenitor nacional de um país terceiro e o menor cidadão da União? É importante que seja comprovada a coabitação ou bastam relações afetivas e financeiras, como um regime de visitas ou o pagamento de alimentos? É útil remeter para o que foi decidido nos acórdãos do Tribunal de Justiça [Ogieriakhi²⁹; Singh e o.³⁰; e O. e o.³¹? A esse respeito, v. também o processo Chavez-Vilchez e o., atualmente pendente no Tribunal de Justiça³²].
- c) Para a apreciação dessas circunstâncias, é importante que a vida familiar se tenha iniciado num momento em que já tinha sido aplicada ao nacional do país terceiro uma proibição de entrada e, portanto, este já tinha conhecimento de que se encontrava em situação irregular naquele Estado-Membro? Pode ser útil tomar em consideração essas circunstâncias para combater a possível utilização abusiva dos procedimentos de obtenção de uma autorização de residência no âmbito de um reagrupamento familiar?
- d) Para a apreciação dessas circunstâncias, é importante o facto de não ter sido interposto recurso, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da [diretiva regresso], contra a decisão de aplicação de uma proibição de entrada ou o facto de ter sido negado provimento ao recurso dessa decisão?
- e) É relevante o facto de a proibição de entrada ter sido emitida por razões de ordem pública ou na sequência de uma situação irregular? Em caso afirmativo, é necessário analisar se o nacional de um país terceiro em causa constitui uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade? Nesta perspetiva, podem os artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38, transpostos pelos artigos 43.º e 45.º da Lei dos Estrangeiros, e a correspondente jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à ordem pública ser aplicados por analogia a membros da família de cidadãos da União residentes? [V. processos Rendón Marín e CS, atualmente pendentes no Tribunal de Justiça]³³.
- 2) Deve o direito da União, em especial o artigo 5.º da [diretiva regresso] e os artigos 7.º e 24.º da Carta, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma prática nacional que consiste em invocar uma proibição de entrada válida para indeferir um pedido subsequente de reagrupamento familiar com um cidadão da União residente, apresentado num Estado-Membro, sem ter em devida conta a vida familiar e o interesse das crianças em causa, mencionadas naquele pedido subsequente de reagrupamento familiar?
- 3) Deve o direito da União, em especial o artigo 5.º da [diretiva regresso] e os artigos 7.º e 24.º da Carta, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma prática nacional que consiste em adotar uma decisão de regresso relativamente a um nacional de um país terceiro contra o qual já foi emitida uma proibição de entrada válida, sem ter em devida conta a vida familiar e o interesse das crianças em causa, mencionadas num pedido subsequente, isto é, posterior à proibição de entrada, de reagrupamento familiar com um cidadão da União residente?
- 4) Implica o artigo 11.º, n.º 3, da [diretiva regresso] que, em princípio, um nacional de país terceiro deve apresentar fora da União Europeia um pedido de revogação ou de suspensão de uma proibição de entrada válida e definitiva, ou existem circunstâncias em que também poderá apresentar esse pedido na União Europeia?

29 Acórdão de 10 de julho de 2014, Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, n.ºs 38 e 39).

30 Acórdão de 16 de julho de 2015, Singh e o. (C-218/14, EU:C:2015:476, n.º 54).

31 Acórdão de 6 de dezembro de 2012, O e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 56).

32 Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354). Este último processo estava pendente à data em que o órgão jurisdicional de reenvio apresentou o pedido de decisão prejudicial.

33 Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) e CS (C-304/14, EU:C:2016:674). Esses processos estavam pendentes à data em que o órgão jurisdicional de reenvio apresentou o pedido de decisão prejudicial.

- a) Deve o artigo 11.º, n.º 3, terceiro e quarto parágrafos, da [diretiva regresso] ser interpretado no sentido de que, em todos os casos concretos ou em todas as categorias de casos, deve ser cumprido o requisito previsto no artigo 11.º, n.º 3, primeiro parágrafo, daquela diretiva, de que a revogação ou a suspensão da proibição de entrada só pode ser ponderada se o nacional de um país terceiro em causa provar que deixou o território em plena conformidade com uma decisão de regresso?
- b) Opõem-se os artigos 5.º e 11.º da [diretiva regresso] a uma interpretação segundo a qual um pedido de autorização de residência apresentado no âmbito de um reagrupamento familiar com um cidadão da União residente que não exerceu o seu direito de livre circulação e estabelecimento é considerado um pedido (provisório) implícito de revogação ou de suspensão da proibição de entrada válida e definitiva, a qual, se não estiverem cumpridos os requisitos para a autorização de residência, volta a produzir efeitos?
- c) É relevante o facto de a obrigação de fazer o pedido de revogação ou de suspensão no país de origem poder implicar uma separação temporária entre o nacional de um país terceiro e o cidadão da União residente? Existem circunstâncias em que os artigos 7.º e 24.º da Carta se opõem a uma separação temporária?
- d) É relevante o facto de a obrigação de fazer o pedido de revogação ou de suspensão no país de origem ter unicamente por efeito que, nesse caso, o cidadão da União deve abandonar, por tempo limitado, o território da União Europeia? Existem circunstâncias em que o artigo 20.º TFUE se opõe a que um cidadão da União residente tenha de abandonar, por tempo limitado, o território da União Europeia?»

37. Foram apresentadas observações escritas em representação de K. A. e de M. Z., dos Governos belga e grego e da Comissão Europeia. Na audiência de 28 de fevereiro de 2017, todas essas partes, bem como M. J. e N. N. N., apresentaram alegações orais.

Apreciação

Observações preliminares

38. Os sete casos em apreço têm em comum várias características. Todos dizem respeito: (i) a um cidadão da União que nunca exerceu o seu direito de livre circulação (*prima facie*, uma situação puramente interna); (ii) a um nacional de um país terceiro reconhecido pelo direito nacional como um membro da família do referido cidadão da União, que apresenta um pedido de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar; e (iii) a uma situação em que esse pedido não é apreciado pelo DVZ porque o nacional do país terceiro em causa está sujeito a uma proibição de entrada válida e definitiva e o pedido não foi apresentado fora do território da União Europeia.

39. Os sete casos estão excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2004/38, uma vez que dizem respeito a cidadãos da União que sempre residiram na Bélgica (o Estado-Membro da nacionalidade). Por conseguinte, os cidadãos da União não estão abrangidos pelo conceito de «titular» para efeitos dessa diretiva³⁴. À luz dos factos expostos pelo órgão jurisdicional de reenvio, acrescento, por uma questão de exaustividade, que esses casos também não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da

³⁴ V. n.º 6, *supra*, e v., também, acórdão de 15 de novembro de 2011, Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.ºs 50 e 52 a 54).

Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar³⁵. Essa diretiva é aplicável aos requerentes de reagrupamento, ou seja, aos nacionais de países terceiros com residência legal no território da União e cujos familiares pretendam entrar e residir num Estado-Membro a fim de manterem a unidade familiar. É evidente que não é esta a situação em causa no presente processo.

40. A identificação das situações em que a cidadania da União resulta na atribuição de direitos derivados a nacionais de países terceiros, bem como dos limites que poderão ser impostos a tais direitos, constitui agora uma importante fonte da jurisprudência deste Tribunal de Justiça. O acórdão Ruiz Zambrano³⁶ é a decisão de referência. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu que o artigo 20.º TFUE obsta a medidas nacionais que tenham o efeito de privar cidadãos da União do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos por esse estatuto. O Tribunal de Justiça introduziu uma ressalva a esse critério no acórdão Dereci e o., tendo declarado que esse critério «se refere a situações caracterizadas pela circunstância de o cidadão da União ser obrigado, na prática, a abandonar não apenas o território do Estado-Membro de que é nacional mas também a totalidade do território da União»³⁷. O recente acórdão Chavez-Vilchez e o.³⁸ do Tribunal de Justiça descreve a evolução da jurisprudência.

41. O Tribunal de Justiça sustentou que «existem situações muito específicas nas quais, não obstante o direito secundário relativo ao direito de residência dos nacionais de países terceiros não ser aplicável e o cidadão da União em causa não ter utilizado a sua liberdade de circulação, um direito de residência não pode, a título excecional, ser recusado a um nacional de um país terceiro, membro da família do referido cidadão, sob pena de se ignorar o efeito útil da cidadania da União de que goza, se, como consequência de tal recusa, esse cidadão viesse, na prática, a ser obrigado a abandonar o território da União considerado no seu todo, privando-o desse modo do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União»³⁹. No acórdão Ruiz Zambrano, o pai de menores que eram cidadãos belgas estava sujeito a uma ordem de afastamento e as autoridades competentes indeferiram o seu pedido de autorização de trabalho. O Tribunal de Justiça concluiu que essas decisões teriam o efeito de privar os filhos de G. Ruiz Zambrano do gozo efetivo dos direitos decorrentes do artigo 20.º TFUE. Em virtude das decisões em causa nesse processo, os menores, cidadãos da União, teriam sido obrigados a abandonar o território da União Europeia⁴⁰.

42. A prática seguida nos sete casos em apreço de recusar em absoluto a análise de um pedido de reagrupamento familiar apresenta uma ligação de tal modo estreita com os direitos conferidos aos cidadãos da União ao abrigo do artigo 20.º TFUE (lido à luz dos artigos 7.º e 24.º da Carta) que esteja abrangida pelo âmbito do direito da União?

43. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta especificamente se a diretiva regresso se aplica neste contexto. Embora a diretiva estabeleça normas e procedimentos comuns para o «regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular», não prevê necessariamente um processo equivalente para a análise a realizar nos casos em que o nacional de um país terceiro apresenta um pedido de reagrupamento familiar (como acontece no processo principal).

35 Diretiva do Conselho de 22 de setembro de 2003 (JO 2003, L 251, p. 12). Essa diretiva aplica-se aos requerentes de reagrupamento, ou seja, nacionais de países terceiros com residência legal num Estado-Membro e que requerem, ou cujos familiares requerem, o reagrupamento familiar para se reunificarem. Os membros da família de cidadãos da União estão expressamente excluídos do âmbito de aplicação dessa diretiva (artigo 3.º, n.º 3). O artigo 5.º regula a apresentação e apreciação de pedidos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/86; v. n.º 56, *infra*.

36 Acórdão de 8 de março de 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, n.ºs 41 a 43).

37 Acórdão de 15 de novembro de 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 66). A referência à totalidade do território da União no contexto do artigo 20.º TFUE diz respeito aos 28 Estados-Membros (v. nota 3, *supra*).

38 Acórdão de 10 de maio de 2017 (C-133/15, EU:C:2017:354, n.ºs 60 a 65).

39 Acórdão de 10 de outubro de 2013, Alokpa e Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, n.º 32 e jurisprudência aí referida).

40 V., mais recentemente, acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 74), e CS (C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 29).

44. O órgão jurisdicional de reenvio formula as suas questões por referência a uma proibição de entrada acompanhada de uma decisão de *afastamento*. Resulta do despacho de reenvio que as proibições de entrada foram impostas em conformidade com medidas que transpõem a diretiva regresso para o direito nacional. Essa diretiva distingue entre uma «decisão de regresso» (artigo 3.º, ponto 4) e uma decisão de «afastamento» (artigo 3.º, ponto 5)⁴¹. De acordo com a definição de «proibição de entrada» (artigo 3.º, ponto 6), essas proibições acompanham uma decisão de regresso, não uma decisão de afastamento⁴². Nos sete casos em apreço, as autoridades nacionais adotaram uma decisão que exigia que o nacional do país terceiro em causa abandonasse a Bélgica. Considero que essas decisões correspondem a decisões de regresso para efeitos da Diretiva 2008/115. O órgão jurisdicional de reenvio não referiu que foram adotadas medidas para executar uma decisão de regresso num caso específico nem que foi adotada uma decisão de afastamento.

Primeira, segunda e terceira questões

45. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, nos casos em que nacionais de países terceiros sujeitos a uma proibição de entrada (nos termos da diretiva regresso) apresentem um pedido para se juntarem, no Estado-Membro da nacionalidade, a membros da sua família que são cidadãos da União que nunca exerceram o direito de livre circulação, o direito da União se opõe a uma prática nacional que consiste em não apreciar tais pedidos, especialmente quando as autoridades competentes não verificam se as circunstâncias em causa se enquadram no conceito de «situações muito específicas»⁴³ identificado na jurisprudência do Tribunal de Justiça à luz do artigo 20.º TFUE. Foram ainda suscitadas cinco subquestões detalhadas, relativas aos fatores a ter em conta para determinar se existe uma relação de dependência⁴⁴.

46. Sucintamente, a segunda questão visa determinar se o artigo 5.º da diretiva regresso se opõe à prática administrativa em questão em casos não abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 20.º TFUE. Com a terceira questão pretende-se saber se, nos casos em que um nacional de um país terceiro esteja já sujeito a uma proibição de entrada, essa prática administrativa é inadmissível se for tomada uma decisão de afastamento sem ter em devida conta a vida familiar e o interesse superior da criança (como invocado num pedido de reagrupamento familiar posterior). Uma vez que as três questões e as matérias a analisar estão intimamente ligadas entre si, examiná-las-ei em conjunto.

Prática nacional de não apreciar pedidos de reagrupamento familiar e artigo 20.º TFUE

47. A prática administrativa em causa funciona do seguinte modo. Quando um nacional de um país terceiro sujeito a uma proibição de entrada válida e definitiva de, pelo menos, três anos apresenta na Bélgica um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar com um cidadão da União, o seu pedido não é apreciado pelas autoridades competentes. Não há qualquer margem em casos específicos para ter em conta a vida familiar, o interesse superior da criança, quando relevante, ou o facto de o membro da família belga ser cidadão da União.

41 Acórdão de 26 de julho de 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, n.º 47).

42 V. n.ºs 10, 12 e 14, *supra*. As decisões de regresso não são necessariamente sempre acompanhadas de uma proibição de entrada. O artigo 6.º, n.º 6, permite que os Estados-Membros adotem simultaneamente uma decisão de regresso e uma proibição de entrada, mas da economia geral da diretiva resulta claramente que essas duas decisões são distintas. Uma decisão de regresso é consequência da ilegalidade do período inicial de permanência, ao passo que a proibição de entrada se aplica a qualquer período de permanência posterior, determinando a sua ilegalidade. V. artigo 11.º, n.º 1, da diretiva regresso; v., também, acórdão de 26 de julho de 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, n.º 50).

43 Acórdão de 10 de maio de 2017, *Chavez-Vilchez e o.* (C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 63).

44 V. n.º 60, *infra*.

48. O Governo belga alega que essa prática administrativa está abrangida pela ampla margem de apreciação concedida aos Estados-Membros, pelo que a resposta à primeira questão deveria ser negativa. A Comissão e os recorrentes que apresentaram observações no presente processo discordam da Bélgica. A Grécia considera que, sem prejuízo da análise das circunstâncias do caso concreto, os pedidos em causa no processo principal estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 20.º TFUE.

49. Também eu considero que o argumento do Governo belga não procede.

50. Em primeiro lugar, creio que a referida prática administrativa está tão intimamente associada ao direito que assiste aos cidadãos da União de se deslocarem e residirem livremente no território dos Estados-Membros que possui uma ligação intrínseca com os direitos garantidos pelo artigo 20.º TFUE. O efeito dessa prática é o de excluir automaticamente a análise destinada a verificar se, num caso concreto, o nacional do país terceiro e o cidadão da União em causa se enquadram no conceito de «situações muito específicas», o que poderá exigir que o Estado-Membro concretize os direitos desse cidadão no território da União. No meu entender, essa situação poderia comprometer o genuíno gozo da essência dos direitos que decorrem do estatuto de cidadão da União.

51. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, de acordo com a legislação nacional, os nacionais de países terceiros em causa devem, em princípio, abandonar a Bélgica e o território dos Estados-Membros. Enquanto estiver em vigor uma proibição de entrada, não poderá ser apresentado um pedido de residência em território belga. Os pedidos de revogação ou suspensão das proibições de entrada só podem ser apresentados fora da Bélgica e é exigida prova documental de que o requerente abandonou esse Estado-Membro.

52. Nesse cenário, a prática de não apreciar pedidos de reagrupamento familiar poderá ter consequências potencialmente drásticas para o cidadão da União em causa quando exista uma relação de dependência abrangida pelo conceito de «situações muito específicas» acima referido⁴⁵. Esse entendimento é reforçado pela observação do órgão jurisdicional de reenvio de que, quando existe uma relação de dependência entre o membro da família que é cidadão da União e o nacional de um país terceiro, o cidadão belga pode ser forçado a abandonar o território da União para acompanhar o membro da sua família. Essa situação, por seu turno, tem como efeito privar o cidadão da União em causa do genuíno gozo dos seus direitos enquanto cidadão da União Europeia.

53. Em segundo lugar, na medida em que a prática administrativa descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, é necessário ter em conta os artigos 7.º e 24.º da Carta⁴⁶. Em virtude do caráter automático da prática em causa, não há margem para averiguar, num caso concreto, se os direitos do cidadão da União consagrados nessas disposições estão garantidos⁴⁷.

54. Em terceiro lugar, sendo certo que os Estados-Membros gozam de uma margem de apreciação para definir, na sua ordem jurídica interna, as regras processuais aplicáveis às ações judiciais para garantir a proteção dos direitos que decorrem, para os cidadãos, do direito da União, essas regras não devem ser de natureza a tornar na prática impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos que lhes são conferidos pelo artigo 20.º TFUE⁴⁸.

45 V. n.ºs 40 e 41.

46 Artigo 51.º, n.º 1, da Carta; v., também, acórdão de 8 de novembro de 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, n.º 78).

47 V. n.ºs 2 e 3, *supra*.

48 V., por analogia, acórdão de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.º 80).

55. Quando exista uma relação de dependência com o nacional de um país terceiro em causa, a aplicação automática de uma prática nacional como a que é descrita no despacho de reenvio, sem deixar margem para exceções, é suscetível de prejudicar o direito que assiste ao cidadão da União de residir não apenas no Estado-Membro da nacionalidade, mas na totalidade do território da União⁴⁹.

56. Por último, a prática descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio cria uma potencial anomalia. O processo de apresentação e apreciação de pedidos de reagrupamento familiar ao abrigo da Diretiva 2003/86 não corresponde exatamente aos processos nacionais nos casos em apreço. No entanto, ao requerente de reagrupamento nacional de um país terceiro que resida legalmente na União Europeia é garantido um exame mais rigoroso do seu pedido de reagrupamento familiar ao abrigo dessa diretiva do que aquele de que beneficiam os cidadãos da União nas situações descritas nos sete casos em apreço.

57. O artigo 5.º da Diretiva 2003/86 regula a apresentação e apreciação de pedidos de reagrupamento familiar. Ao contrário da prática administrativa descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio, a obrigação que impende sobre os Estados-Membros de apreciar os pedidos de reagrupamento familiar apresentados ao abrigo dessa diretiva significa que as autoridades competentes não podem automaticamente recusar-se a apreciar esses pedidos quando o membro da família que é nacional de um país terceiro já se encontra no Estado-Membro em questão⁵⁰. Assim o processo de apresentação e apreciação dos pedidos previsto na Diretiva 2003/86 parece colocar o requerente de reagrupamento que é nacional de um país terceiro (na aceção dessa diretiva) numa posição mais favorável do que a de um cidadão da União que se encontra numa situação como a que é descrita no despacho de reenvio, cujos direitos estão consagrados no artigo 20.º TFUE.

58. Por conseguinte, considero que a resposta à questão de princípio suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua primeira questão é a de que a prática administrativa em causa é incompatível com o artigo 20.º TFUE, lido à luz dos artigos 7.º e 24.º da Carta.

59. Se o Tribunal de Justiça discordar deste entendimento e considerar que a prática administrativa em causa não está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 20.º TFUE, os direitos fundamentais das pessoas em questão não careceriam necessariamente de proteção. O órgão jurisdicional nacional teria de averiguar se essa prática é compatível com o artigo 8.º da CEDH⁵¹. Nesse contexto, há que respeitar o princípio da proporcionalidade⁵². Assim, dificilmente se poderia afirmar que uma prática administrativa que consiste em indeferir automaticamente pedidos de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar sem uma análise substantiva tem em conta os fatores que devem ser ponderados para determinar se o direito à vida familiar está garantido⁵³.

Relação de dependência para efeitos do artigo 20.º TFUE

60. A fim de determinar os fatores que devem ser tomados em consideração em qualquer análise respeitante à existência de uma relação de dependência para efeitos do artigo 20.º TFUE, interpretado à luz do artigo 7.º da Carta, são colocadas as seguintes subquestões⁵⁴. Quais são os fatores a ter em conta em relação à vida familiar e aos filhos menores [alíneas a) e b) da primeira questão]? São os

49 V., ainda, n.º 33, *supra*.

50 Em virtude do artigo 5.º, n.º 3, a regra *geral* é a de que esses pedidos devem ser apresentados e analisados quando os familiares residirem fora do território do Estado-Membro em que reside o requerente do reagrupamento. Porém, «[a] título de derrogação, um Estado-Membro pode, em circunstâncias adequadas, aceitar que a apresentação do pedido seja feita quando os familiares se encontrarem já no seu território».

51 Todos os Estados-Membros são partes na CEDH, que consagra no seu artigo 8.º o direito ao respeito pela vida privada e familiar. Essa disposição seria relevante para qualquer aspeto destes sete casos que não fosse considerado abrangido pelo âmbito de aplicação do direito da União. V. acórdão de 25 de julho de 2008, *Metock e o.* (C-127/08, EU:C:2008:449, n.º 79).

52 V., por exemplo, acórdão TEDH de 3 de novembro de 2011, *Arvelo Aponte c. Países Baixos* (CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, §§ 57 e 58).

53 V., por analogia, acórdão de 29 de abril de 2004, *Orfanopoulos e Oliveri* (C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.º 99).

54 V. n.º 45, *supra*.

seguintes fatores relevantes para essa análise: a probabilidade de existir uma utilização abusiva do processo, ou seja, a constituição da vida familiar já depois de ter sido emitida a proibição de entrada contra o nacional de um país terceiro; a impugnação ou não da proibição de entrada antes de esta se ter tornado definitiva; e a imposição da proibição em causa por razões de ordem pública ou na sequência de uma situação irregular [alíneas c), d), e e) da primeira questão]?

61. O artigo 7.º da Carta deve ser interpretado à luz do artigo 8.º da CEDH⁵⁵. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») decidiu que o objetivo essencial do artigo 8.º é proteger a pessoa em causa contra comportamentos arbitrários das autoridades públicas, embora essa disposição não imponha sobre um Estado a obrigação geral de autorizar o reagrupamento familiar⁵⁶. A análise a realizar para efeitos do artigo 8.º da CEDH passa por uma conciliação dos interesses concorrentes da pessoa em causa, por um lado, e do Estado, por outro. É necessário ponderar as consequências da rutura da unidade familiar que se seguiria à expulsão do membro da família que é nacional de um país terceiro. Nesse contexto, é tido em conta o tempo durante o qual o Estado em causa tolerou a presença dessa pessoa no seu território: se os cônjuges (ou membros de uma união de facto) têm origens comuns, se o nacional de um país terceiro assumiu a guarda quotidiana dos filhos e quais as responsabilidades financeiras e laços emocionais no seio da família⁵⁷.

62. Por outro lado, o Tribunal de Justiça já decidiu que o simples facto de a um nacional de um Estado-Membro poder parecer desejável, por razões de ordem económica ou a fim de manter a unidade familiar no território da União, que membros da sua família que não têm a nacionalidade de um Estado-Membro possam residir com ele no território da União não basta, por si só, para considerar que o cidadão da União é obrigado a abandonar o território da União, se tal direito não for concedido⁵⁸.

63. Não existe na CEDH um direito correspondente ao artigo 24.º da Carta. Embora a Carta não defina o termo «criança», afigura-se pacífico que os filhos de R. I., M. J., N. N. N e O. I. O. são crianças para efeitos dessa disposição. É necessário determinar se a manutenção da relação com o progenitor serve o interesse superior de cada criança. O estatuto de uma criança como cidadão da União e os direitos de residência daí decorrentes não garantem *per se* um direito de residência aos seus progenitores. Entre os fatores relevantes figuram a questão da guarda do menor e a questão de saber se o encargo legal, financeiro ou afetivo desse menor é assumido pelo progenitor nacional de um país terceiro⁵⁹.

64. Em resposta à questão do órgão jurisdicional de reenvio sobre a aplicabilidade da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à Diretiva 2004/38, considero que, uma vez que as situações abrangidas pelo âmbito de aplicação dessa diretiva estão também abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, é possível extrapolar certos princípios, especialmente os que respeitam à aplicação da Carta, que poderão ser aplicáveis por analogia. Contudo, os critérios específicos que são ponderados ao abrigo dessa diretiva não podem ser transpostos para a análise a realizar ao abrigo do artigo 20.º TFUE. As condições aplicáveis nos casos em que um cidadão da União pretende obter o direito de residência noutro Estado-Membro por um período superior a três meses, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da

55 A anotação *ad* artigo 7.º da Carta refere que os direitos nele garantidos correspondem aos direitos consagrados no artigo 8.º da CEDH, segundo o qual todos têm direito ao respeito, designadamente, da sua vida familiar (artigo 8.º, n.º 1). Não pode haver qualquer ingerência da autoridade pública no exercício desse direito «senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros».

56 Acórdão TEDH de 3 de outubro de 2014, Jeunesse c. Países Baixos (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, §§ 106 a 109).

57 Acórdão TEDH de 3 de outubro de 2014, Jeunesse c. Países Baixos (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, §§ 115 a 121).

58 Acórdão de 15 de novembro de 2011, Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 68).

59 Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354, n.ºs 68 a 70).

Diretiva 2004/38, e o direito derivado de residência de que poderão beneficiar os nacionais de países terceiros que sejam membros da família desse cidadão da União em virtude do artigo 7.º, n.º 2, da referida diretiva não são diretamente relevantes para qualquer análise efetuada para efeitos do artigo 20.º TFUE⁶⁰.

65. No meu entender, o facto de a vida familiar ter sido constituída depois de ter sido emitida uma proibição de entrada contra o nacional de um país terceiro não é automaticamente um fator relevante. É evidente que o âmbito de aplicação das regras de direito da União não pode ser alargado por forma a dar cobertura a práticas abusivas. Porém, é igualmente verdade que, no contexto da análise a realizar ao abrigo do artigo 20.º TFUE, não há lugar a uma presunção *geral* de abuso nos casos em que o laço familiar é criado quando um nacional de um país terceiro se encontra em situação irregular. Não se deve presumir *ipso facto* que a pessoa em causa criou o laço familiar com o objetivo de permanecer no território da União. A prova de uma tal prática abusiva requer, por um lado, um conjunto de circunstâncias objetivas das quais resulte que, apesar do respeito formal dos requisitos previstos na legislação da União, o objetivo prosseguido por essa legislação não foi alcançado e, por outro, um elemento subjetivo que consiste na vontade de obter uma vantagem resultante da regulamentação da União, criando artificialmente os requisitos exigidos para a sua obtenção⁶¹. Acresce que, não obstante ter entendido que o facto de o filho do nacional de um país terceiro em causa ter nascido durante o período em que o seu estatuto de imigrante era precário era uma «circunstância importante», o TEDH apreciou esse fator específico à luz de outros elementos do caso⁶². O nascimento da criança durante esse período de incerteza não é necessariamente considerado uma tentativa de explorar abusivamente as regras em matéria de imigração⁶³.

66. Já referi que, no meu entender, a emissão de uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada não deve desempenhar qualquer papel na análise que visa determinar se existem «situações muito específicas» que gerem uma relação de dependência para efeitos do artigo 20.º TFUE⁶⁴. Por conseguinte, não é necessário ponderar se o nacional de um país terceiro recorreu dessa medida ou se requereu a sua reapreciação. Do mesmo modo, não é necessário averiguar, nesse contexto, se a proibição de entrada foi imposta por motivos de ordem pública ou apenas na sequência de uma situação irregular. Relativamente a esse último ponto, importa salientar que, no âmbito da diretiva regresso, as proibições de entrada não existem independentemente da decisão de regresso⁶⁵. Como tal, o motivo de ordem pública só pode ser invocado em relação a esta última. Não existe qualquer base para emitir isoladamente uma proibição de entrada com esse fundamento⁶⁶.

60 No seu acórdão de 10 de julho de 2014, *Ogieriakhi* (C-244/13, EU:C:2014:2068), o Tribunal de Justiça referiu, em especial, os artigos 7.º, n.º 2, e 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38. Esta última disposição confere aos cidadãos da União que residam no Estado-Membro de acolhimento por um período de cinco anos consecutivos o direito de residência permanente nesse território. Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, dessa diretiva, os membros da família que sejam nacionais de um país terceiro e que tenham residido legalmente com o cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento por esse período também podem invocar o direito de residência permanente. V. ainda acórdão de 16 de julho de 2015, *Singh e o.* (C-218/14, EU:C:2015:476, n.ºs 56 a 59) e n.º 6, *supra*.

61 Acórdão de 12 de março de 2014, *O. e B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, n.º 58 e jurisprudência aí referida).

62 V. n.º 61, *supra*.

63 V., por exemplo, acórdão TEDH de 3 de novembro de 2011, *Arvelo Aponte c. Países Baixos* (CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, § 60).

64 V. n.º 40, *supra*.

65 V. artigo 11.º, n.º 1, da diretiva regresso e n.º 44, juntamente com a nota 41, *supra*.

66 A proibição de entrada poderá ter uma duração superior a cinco anos se o nacional de um país terceiro constituir uma ameaça grave, designadamente, para a ordem pública (artigo 11.º, n.º 2).

67. Em contrapartida, se a análise das circunstâncias factuais de um caso concreto demonstrar que este não se enquadra no conceito de «situações muito específicas», esse caso não está abrangido pelo âmbito de aplicação do direito da União no que respeita aos direitos dos cidadãos da União em causa. Nessas circunstâncias, as autoridades competentes estariam, ainda assim, obrigadas a efetuar uma análise com base no artigo 8.º da CEDH, uma vez que todos os Estados-Membros são signatários dessa convenção⁶⁷.

Diretiva regresso

68. O órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar se o artigo 5.º da diretiva regresso, lido à luz dos artigos 7.º e 24.º da Carta, se opõe à prática administrativa em questão, na medida em que estes sete casos não estejam abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 20.º TFUE (segunda questão).

69. A Bélgica alega que a prática administrativa descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio no despacho de reenvio está em conformidade com a diretiva regresso. Essa prática visa assegurar o caráter verdadeiramente definitivo das decisões de regresso e evitar que sejam postas em causa pela «porta dos fundos», através de um mecanismo que permite que os nacionais de países terceiros sujeitos a uma proibição de entrada apresentem pedidos de reagrupamento familiar. Isso seria incompatível com uma política de afastamento eficaz e prejudicaria outros nacionais de países terceiros que respeitam as decisões de regresso.

70. Discordo da análise da Bélgica.

71. O direito que assiste aos cidadãos da União de se deslocarem e residirem livremente dentro do território da União Europeia não é regulado pela diretiva regresso. Esse diploma estabelece regras aplicáveis aos nacionais de países terceiros que não preencham ou que tenham deixado de preencher as condições de entrada, permanência ou residência num Estado-Membro⁶⁸. Em princípio, a diretiva regresso é irrelevante para a análise destinada a determinar se um nacional de um país terceiro beneficia, por força do artigo 20.º TFUE, de um direito derivado de residir com um cidadão da União no território de um Estado-Membro. Essa análise é efetuada através do prisma dos direitos de que goza o cidadão da União, uma matéria que a diretiva regresso não visa regular. Muito menos proporciona essa diretiva uma base para a adoção de uma política nacional de recusa automática de apreciação de pedidos de reagrupamento familiar.

72. A análise realizada para efeitos do artigo 5.º da diretiva regresso não é necessariamente a mesma que aquela que é necessária para decidir um pedido de reagrupamento familiar com base no artigo 20.º TFUE. O artigo 5.º da diretiva regresso refere a necessidade de, na aplicação da diretiva, ter em conta o interesse superior da criança e a vida familiar⁶⁹. No contexto da diretiva regresso, os menores não acompanhados são reconhecidos como um grupo particularmente vulnerável quando sejam obrigados a regressar ao seu Estado de origem⁷⁰. Por conseguinte, nessas circunstâncias, deve

67 Acórdãos de 15 de novembro de 2011, Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.ºs 72 e 73), e de 8 de maio de 2013, Ymeraga e o. (C-87/12, EU:C:2013:291, n.º 44).

68 V. considerando 5 e 6 e artigo 1.º da diretiva regresso.

69 V. considerando 22 da diretiva regresso.

70 V. artigo 3.º, ponto 9, da diretiva regresso. V. ainda artigo 5.º da diretiva regresso e acórdão de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, n.ºs 49 e 50).

ser tido em conta o interesse superior da criança e a decisão de regresso só deve ser adotada depois de esse interesse ter sido apreciado⁷¹. No que respeita à vida familiar, a economia da diretiva indica que os Estados-Membros devem ter em conta esse elemento ao efetuarem uma análise casuística das circunstâncias relativas à pessoa em causa⁷².

73. Assim, o facto de as autoridades competentes terem tido em conta o interesse superior da criança e a vida familiar, em conformidade com o artigo 5.º, alíneas a) e b), da diretiva regresso, não abrange necessariamente os fatores a ter em conta na apreciação de um pedido de reagrupamento familiar⁷³. Além disso, quando as proibições de entrada foram impostas nos casos em apreço não teria sido possível realizar essa análise porque os pedidos de reagrupamento familiar foram apresentados depois da emissão das decisões de regresso e das proibições de entrada que as acompanham.

74. O órgão jurisdicional de reenvio pretende igualmente obter orientações sobre a compatibilidade da prática em causa com o direito da União nos casos em que é adotada uma decisão de afastamento (terceira questão). No entanto, nada nos factos descritos no despacho de reenvio indica que tenha sido adotada tal decisão (na aceção do artigo 3.º, ponto 5, da diretiva regresso) relativamente a qualquer dos recorrentes. Por conseguinte, afigura-se desnecessário responder a essa questão. Por uma questão de exaustividade, importa acrescentar que, em virtude da confusão causada pela utilização do termo «decisão de afastamento» como sinónimo de «decisão de regresso», é possível que o órgão jurisdicional de reenvio esteja a aludir ao facto de, em todos os casos exceto no de R. I., o nacional de um país terceiro em causa estar sujeito a mais do que uma decisão de regresso. Na aplicação da diretiva regresso, os Estados-Membros são obrigados a ter em conta o artigo 5.º⁷⁴. Não está prevista qualquer exceção a essas obrigações nos casos em que a pessoa em questão é sujeita a decisões de regresso posteriores. Assim, é necessário ter em conta as obrigações previstas no artigo 5.º, alíneas a) e b), em relação a tais decisões.

75. Não obstante os pedidos de reagrupamento familiar e as decisões de regresso serem procedimentos distintos, poderão suscitar questões comuns. Contudo, daí não decorre que os primeiros constituam um «recurso» ou um mecanismo para reabrir o procedimento de regresso. O critério das «situações muito específicas» que terá de ser preenchido para que um nacional de um país terceiro possa invocar direitos derivados de residência com base no artigo 20.º é rigoroso. À luz dessas circunstâncias, não aceito que a simples apreciação desses pedidos comprometa os procedimentos estabelecidos na diretiva regresso.

Casos em apreço

76. Se o Tribunal de Justiça perfilhar o meu entendimento de que estes sete casos estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 20.º TFUE e de que as regras previstas na diretiva regresso não devem fazer parte da análise do mérito, as autoridades competentes terão de apurar, em cada um dos casos em apreço, se existe, de facto, uma relação de dependência entre o cidadão da União e o membro da família que é nacional de um país terceiro⁷⁵. A análise da situação de cada um dos recorrentes deverá ter em devida conta os artigos 7.º e 24.º da Carta.

71 V. artigo 10.º e considerando 6 da diretiva regresso. V. ainda acórdão de 5 de novembro de 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 62).

72 Isso é confirmado pelas disposições respeitantes à exceção à regra geral de que os Estados-Membros devem emitir decisões de regresso relativamente aos nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular no seu território, como a que é estabelecida no artigo 6.º, n.º 4. V., também, as disposições sobre a partida voluntária no artigo 7.º, n.º 2, e as garantias processuais previstas no capítulo III da diretiva regresso.

73 V. n.ºs 61 a 63, *supra*.

74 Naturalmente, a diretiva regresso tem em conta os direitos fundamentais; v. considerando 24.

75 V., por analogia, acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 70).

77. Relativamente a R. I., M. J., N. N. N. e O. I. O., que são, todos eles, progenitores de um menor que é cidadão da União, é necessário ter em conta, entre outros, o facto de um dos progenitores ser um cidadão da União e, seguidamente, determinar qual dos progenitores tem (ou se ambos têm) a guarda do menor e se este depende legalmente, financeiramente ou afetivamente do progenitor nacional de um país terceiro⁷⁶.

78. A situação de O. I. O. é diferente, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio refere no despacho de reenvio que a mãe belga tem a guarda exclusiva da menor, que não depende financeiramente de O. I. O. e que o contacto deste com a filha foi suspenso por ordem do tribunal. Essa informação indica que O. I. O. poderá não ser considerado o progenitor com a guarda efetiva da menor e que poderá não existir uma relação de dependência.

79. Quanto a K. A. e M. Z., os filhos maiores de idade de um cidadão belga, as autoridades competentes devem ter em conta que o desejo de ver realizar-se o reagrupamento familiar na Bélgica não é, por si só, suficiente⁷⁷. Na determinação da existência ou não de uma relação de dependência, o facto de o cidadão da União prestar apoio financeiro ao filho maior que é nacional de um país terceiro (v. o caso de M. Z.) não é um aspeto relevante. Ao invés, o Tribunal de Justiça declarou «que é a relação de dependência entre o cidadão da União [...] e o nacional de um país terceiro a quem um direito de residência é recusado que pode pôr em causa o efeito útil da cidadania da União, dado que é essa dependência que coloca o cidadão da União na obrigação, de facto, de abandonar não só o território do Estado-Membro de que é nacional mas também o território da União, considerado no seu todo, como consequência dessa decisão de recusa»⁷⁸. No que respeita aos filhos maiores de um cidadão da União, a título de exemplo dessas circunstâncias, refira-se o caso de um progenitor idoso ou doente que depende da presença do seu filho maior nacional de um país terceiro e que seria obrigado a abandonar a União Europeia se o seu filho fosse expulso do Estado-Membro em causa.

80. Do mesmo modo, a análise da situação de B. A. deve ter em conta esse elemento essencial. O facto de não existir uma relação biológica entre aquele e a sua companheira não se me afigura ser um fator relevante, dado que é considerado um membro da família para efeitos do direito nacional⁷⁹.

81. Por conseguinte, concluo que o direito da União, em especial o artigo 20.º TFUE, em conjugação com os artigos 7.º e 24.º da Carta, opõe-se a uma prática nacional segundo a qual as autoridades competentes de um Estado-Membro se recusam automaticamente a apreciar pedidos de residência no seu território apresentados por um nacional de um país terceiro que foi objeto de uma decisão de regresso, acompanhada de uma proibição de entrada, para efeitos de reagrupamento com um membro da família que é um cidadão da União residente no Estado-Membro da sua nacionalidade e que nunca exerceu o seu direito de livre circulação. A diretiva regresso não fornece uma base para justificar tal prática. Ao invés, deve ser efetuada uma análise das circunstâncias concretas do caso em apreço antes de as autoridades nacionais adotarem uma decisão sobre o pedido de reagrupamento familiar.

76 A relação de filiação entre o nacional de um país terceiro e o menor cidadão da União não é, por si só, suficiente: v. acórdão de 6 de dezembro de 2012, O. e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 50 a 52). V., também, acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 71).

77 Acórdão de 8 de maio de 2013, Ymeraga e o. (C-87/12, EU:C:2013:291, n.º 39).

78 Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 69).

79 Acórdão de 6 de dezembro de 2012, O. e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 55).

Questão 4

82. O órgão jurisdicional de reenvio pede a clarificação da interpretação do artigo 11.º, n.º 3, da diretiva regresso, relativo à revogação ou suspensão de uma proibição de entrada. São colocadas quatro questões específicas. Abrangem, entre outras matérias, a interpretação do terceiro e quarto parágrafos do artigo 11.º, n.º 3⁸⁰ e a compatibilidade das disposições nacionais em causa, especialmente as relacionadas com a revogação ou suspensão de uma proibição de entrada, com o direito da União⁸¹.

83. Começarei por tecer algumas considerações gerais sobre as proibições de entrada que são objeto da quarta questão. De acordo com as regras nacionais, a proibição de entrada produz efeitos a partir da data da sua notificação e não da data em que o nacional de um país terceiro em causa abandona o território belga. Porém, o Tribunal de Justiça entendeu que essas proibições se destinam a completar as decisões de regresso⁸². Sustentou ainda que o período de proibição de entrada começa a correr a partir da data em que o interessado tiver efetivamente abandonado o território da União⁸³. A permanência ilegal do nacional de um país terceiro em causa é regulada pela decisão de regresso e não pela proibição de entrada. As regras nacionais, tal como descritas no despacho de reenvio, não parecem refletir a letra, o objetivo e a economia da diretiva regresso nessa matéria.

84. Seguidamente, da minha conclusão de que o artigo 20.º TFUE se opõe à prática administrativa em causa decorre que, no meu entender, as regras relativas às proibições de entrada não são relevantes para a análise a realizar para efeitos dessa disposição, uma vez que os pedidos de reagrupamento familiar devem ser apreciados com base no seu próprio mérito. Consequentemente, se, num caso concreto, as autoridades competentes decidirem que tal pedido deve ser deferido, a residência do requerente no território nacional será legal e, em virtude do artigo 2.º, n.º 1, a diretiva regresso deixará de lhe ser aplicável, dado que a sua situação deixará de ser considerada irregular na aceção do artigo 3.º, ponto 2, dessa diretiva⁸⁴.

85. Em contrapartida, se as referidas autoridades decidirem pela improcedência do pedido, a presença do requerente no território nacional continuará a estar abrangida pela definição de «situação irregular» e aquele estará sujeito à decisão de regresso em vigor e à proibição de entrada a ela associada. Competirá então às autoridades competentes dar cumprimento a essa decisão em conformidade com a diretiva regresso, adotando as medidas necessárias, como uma decisão de afastamento nos termos do artigo 8.º dessa diretiva. Essa decisão estará naturalmente sujeita às garantias processuais previstas no capítulo III.

86. Uma vez que ainda não foi tomada uma decisão sobre o mérito nos casos em apreço no processo principal, não é em rigor necessário interpretar o artigo 11.º, ponto 3, da diretiva regresso para decidir esses casos. É possível que essa disposição venha a ser relevante numa fase posterior, mas isso depende do resultado da análise a realizar pelas autoridades competentes quanto ao mérito de cada caso. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça não responda à quarta questão.

80 V. n.º 14, *supra*.

81 V. n.ºs 18 e 19.

82 Acórdão de 26 de julho de 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, n.ºs 45 e 51).

83 Acórdão de 26 de julho de 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, n.º 53).

84 As autoridades competentes para apreciar os pedidos de reagrupamento familiar e as autoridades competentes responsáveis pela aplicação das regras em matéria de imigração poderão não ser necessariamente as mesmas. Do mesmo modo, o deferimento de um pedido de reagrupamento familiar não determinará automaticamente a invalidade ou a revogação de uma decisão de regresso anterior. O estatuto de imigrante da pessoa em causa poderá ter de ser regularizado num processo administrativo distinto, em conformidade com as regras nacionais aplicáveis.

Conclusão

87. À luz das considerações precedentes, considero que a resposta às questões submetidas pelo Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) deve ser a seguinte:

- O direito da União, em especial o artigo 20.º TFUE, conjugação com os artigos 7.º e 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, opõe-se a uma prática nacional segundo a qual as autoridades competentes de um Estado-Membro se recusam automaticamente a apreciar pedidos de residência no seu território apresentados por um nacional de um país terceiro que foi objeto de uma decisão de regresso, acompanhada de uma proibição de entrada, para efeitos de reagrupamento com um membro da família que é um cidadão da União residente no Estado-Membro da sua nacionalidade e que nunca exerceu o seu direito de livre circulação.
- A Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, não fornece uma base para justificar tal prática.
- Pelo contrário, nesse caso deve ser efetuada uma análise das circunstâncias concretas do caso em apreço antes de as autoridades nacionais adotarem uma decisão sobre o pedido de reagrupamento familiar.