



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

12 de dezembro de 2019*

«Reenvio prejudicial — Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Política de imigração — Diretiva 2003/86/CE — Direito ao reagrupamento familiar — Requisitos para o exercício do direito ao reagrupamento familiar — Conceito de “razões de ordem pública” — Indeferimento de um pedido de entrada e de residência de um familiar — Retirada de uma autorização de residência de um familiar ou recusa de a renovar»

Nos processos apensos C-381/18 e C-382/18,

que têm por objeto dois pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), por Decisões de 6 de junho de 2018, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 11 de junho de 2018, nos processos

G. S. (Processo C-381/18),

V. G. (Processo C-382/18)

contra

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: M. J.-C. Bonichot, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente do Tribunal de Justiça, M. Safjan, L. Bay Larsen (relator), e C. Toader, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 2 de maio de 2019,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de G. S., por M. Strooij e J. Hoftijzer, advocaten,
- em representação de V. G., por V. Sarkisian e N. Melehi, advocaten,
- em representação do Governo neerlandês, por M.K. Bulterman, L. Noort, A. M. de Ree e J.M. Hoogveld, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: neerlandês.

- em representação do Governo alemão, inicialmente por T. Henze e R. Kanitz e, em seguida, por R. Kanitz, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
 - em representação da Comissão Europeia, por C. Cattabriga e G. Wils, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de julho de 2019,
profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO 2003, L 251, p. 12).
- 2 Esses pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem G. S. (Processo C-381/18) e V. G. (Processo C-382/18) ao Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança, Países Baixos, a seguir «Secretário de Estado») relativamente à legalidade, por um lado, de uma decisão que recusou a renovação da autorização de residência concedida a G. S. a título do reagrupamento familiar e retirou retroativamente essa autorização de residência e, por outro, de uma decisão que indeferiu o pedido de V. G. de concessão de uma autorização de residência a título do reagrupamento familiar.

Quadro jurídico

Diretiva 2003/86

- 3 Os considerandos 2 e 14 da Diretiva 2003/86 têm a seguinte redação:
 - «(2) As medidas relativas ao agrupamento familiar devem ser adotadas em conformidade com a obrigação de proteção da família e do respeito da vida familiar consagrada em numerosos instrumentos de direito internacional. A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente, no artigo 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais[, assinada em Roma a 4 de novembro de 1950,] e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- [...]
- (14) A reunificação familiar pode ser recusada com base em fundamentação devidamente justificada. Em particular, a pessoa que pretenda a autorização de reunificação familiar não deverá constituir uma ameaça para a ordem pública ou a segurança pública. O conceito de ordem pública pode abranger uma condenação por prática de crime grave. Neste contexto, registre-se que os conceitos de ordem pública e de segurança pública abrangem igualmente os casos em que o nacional de um país terceiro pertença a uma associação que apoie o terrorismo internacional, defenda alguma associação desse tipo ou nutra extremistas.»
- 4 Nos termos do artigo 2.º, alínea c) desta diretiva, o «requerente do reagrupamento» é definido como «o nacional de um país terceiro com residência legal num Estado-Membro e que requer, ou cujos familiares requerem, o reagrupamento familiar para se reunificarem».

5 O artigo 3.º, n.º 3, da referida diretiva dispõe:

«A presente diretiva não é aplicável aos familiares de cidadãos da União.»

6 O artigo 4.º da mesma diretiva prevê que, em conformidade com a referida diretiva e sob reserva do cumprimento das condições previstas no capítulo IV, bem como no artigo 16.º, os Estados-Membros devem permitir a entrada e residência dos familiares que enumera.

7 O artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/86 enuncia:

«1. Os Estados-Membros podem indeferir um pedido de entrada e residência de um dos familiares por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

2. Os Estados-Membros podem retirar ou não renovar uma autorização de residência de um familiar por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

Ao tomarem as decisões pertinentes, os Estados-Membros devem ter em consideração, para além do artigo 17.º, a gravidade ou o tipo de ofensa à ordem pública ou à segurança pública cometida pelo familiar, ou os perigos que possam advir dessa pessoa.»

8 O artigo 17.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«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.»

Diretiva 2004/38/CE

9 O artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE 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; retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34), enuncia:

«As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem 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. Não podem ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-381/18

- 10 Em 8 de abril de 2009, nos Países Baixos, foi concedida a G. S., nacional de um país terceiro, com base nas disposições nacionais relativas ao reagrupamento familiar, uma autorização de residência como «parceiro» de um requerente do reagrupamento. Essa autorização foi renovada para o período compreendido entre 9 de março de 2010 e 28 de agosto de 2014.
- 11 Em 17 de agosto de 2012, G. S. foi condenado na Suíça a uma pena de prisão de quatro anos e três meses de prisão por participação em tráfico de estupefacientes, por factos que ocorreram até 4 de setembro de 2010.
- 12 Em seguida, apresentou um pedido de renovação da sua autorização de residência nos Países Baixos.
- 13 Em 24 de setembro de 2015, o Secretário de Estado indeferiu esse pedido por razões de ordem pública. Retirou igualmente, com efeitos retroativos a 4 de setembro de 2010, a autorização de residência de que G. S. beneficiava e proibiu a sua entrada.
- 14 Para adotar estas decisões, o Secretário de Estado baseou-se num quadro de avaliação de direito nacional que permite retirar uma autorização de residência ou recusar a sua renovação quando a pessoa em causa tiver sido condenada a uma pena suficientemente elevada quando comparada com a duração da sua residência legal nos Países Baixos. Além disso, o Secretário de Estado ponderou os interesses da pessoa em causa e do seu parceiro com o interesse geral relativo à proteção da ordem pública.
- 15 Na sequência de uma reclamação apresentada por G. S., o Secretário de Estado, por Decisão de 21 de outubro de 2016, admitiu o seu recurso no que respeita à proibição de entrada e declarou que G. S. não podia residir legalmente no território dos Países Baixos. Quanto ao demais, o Secretário de Estado manteve as suas decisões iniciais.
- 16 G. S. interpôs recurso das decisões do Secretário de Estado no rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primeira Instância de Haia, sediado em Middelburg, Países Baixos). Por Acórdão de 3 de fevereiro de 2017, o referido órgão jurisdicional anulou a Decisão de 24 de setembro de 2015 na parte em que tinha decretado uma proibição de entrada e a Decisão de 21 de outubro de 2016 na parte em que declarava que G. S. não podia residir legalmente no território dos Países Baixos. Em contrapartida, negou provimento ao recurso quanto ao restante.
- 17 G. S. interpôs recurso dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, para poder legitimamente invocar razões de ordem pública, na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86, a autoridade competente deve demonstrar que o comportamento individual do nacional de um país terceiro em causa representa uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.
- 19 Salienta que tal exigência poderia resultar das soluções adotadas pelo Tribunal de Justiça nos Acórdãos de 11 de junho de 2015, Zh. e o. (C-554/13, EU:C:2015:377), de 24 de junho de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), e de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), e do enquadramento da margem de apreciação dos Estados-Membros na aplicação da Diretiva 2003/86, como resulta, em especial, do Acórdão de 4 de março de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

- 20 Não obstante, tendo em conta, nomeadamente, o considerando 2 da Diretiva 2003/86 e o Acórdão de 27 de junho de 2006, Parlamento Europeu/Conselho (C-540/EU:C:2006:429), poder-se-ia considerar que a aplicação daquela diretiva deve ser efetuada no quadro definido pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, à qual corresponderia a prática nacional.
- 21 Nestas circunstâncias, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva [2003/86] ser interpretado no sentido de que a decisão de retirar ou de não renovar uma autorização de residência de um familiar por razões de ordem pública, deve ser fundamentada no facto de que os comportamentos pessoais do familiar em questão constituem uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade?
- 2) No caso de a primeira questão ser respondida negativamente, que requisitos de fundamentação se aplicam, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva [2003/86], para a [retirada] ou a não renovação de uma autorização de residência de um familiar por razões de ordem pública?
- 3) Deve o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva [2003/86] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma prática nacional segundo a qual a autorização de residência de um familiar pode ser retirada ou não renovada, por razões de ordem pública, caso a pena ou a medida a que tenha sido condenado o familiar em questão tenha sido suficientemente elevada, quando comparada com a duração da sua residência legal nos Países Baixos [...], fazendo-se uma ponderação entre os interesses do familiar em questão [...] em exercer [...] o direito ao reagrupamento familiar nos Países Baixos, por um lado, e o interesse do Estado neerlandês na proteção da ordem pública, por outro, de acordo com os critérios estabelecidos [pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nos seus Acórdãos de 2 de agosto de 2001, Boultif c. Suíça (TEDH:2001:0802JUD005427300), e de 18 de outubro de 2006, Ünner c. Países Baixos (TEDH:2006:1018JUD004641099)]?»

Processo C-382/18

- 22 Entre 1999 e 2011, V. G., nacional de um país terceiro, residiu nos Países Baixos, em parte regularmente.
- 23 Durante este período, V. G. foi objeto de quatro condenações penais, numa pena de trabalho a favor da comunidade ou numa multa por furto em lojas e por condução em estado de intoxicação. Em junho de 2011, foi entregue às autoridades arménias por pretensas infrações à legislação sobre os estupefacientes.
- 24 Em 28 de julho de 2016, o cônjuge de V. G., de nacionalidade neerlandesa, apresentou um pedido de autorização de residência para V. G. ao abrigo da legislação relativa ao reagrupamento familiar.
- 25 Em 19 de setembro de 2016, o Secretário de Estado indeferiu esse pedido por razões de ordem pública.
- 26 Para adotar esta decisão, o Secretário de Estado baseou-se num quadro de avaliação do direito nacional que permite recusar a entrada de um nacional de um país terceiro a título de reagrupamento familiar se este tiver sido condenado por um crime ou um ato ilícito a uma pena de trabalho a favor da comunidade ou a uma multa, incluindo quando o crime ou o ato ilícito tenha sido cometido há mais de cinco anos, desde que a pessoa em causa seja reincidente. Além disso, o Secretário de Estado ponderou os interesses da referida pessoa com o interesse geral relativo à proteção da ordem pública.
- 27 Na sequência de reclamação apresentada por V. G., o Secretário de Estado, por Decisão de 6 de fevereiro de 2017, manteve a sua decisão inicial.

- 28 V. G. interpôs recurso dessa decisão no rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Haia, sediado em Amesterdão, Países Baixos). Por Sentença de 23 de junho de 2017, esse órgão jurisdicional negou provimento ao recurso.
- 29 V. G. interpôs recurso dessa sentença no órgão jurisdicional de reenvio.
- 30 O Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) salienta que, em conformidade com artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2003/86, a situação em causa no processo principal não é abrangida pelo âmbito de aplicação dessa diretiva, uma vez que o cônjuge de V. G. tem nacionalidade neerlandesa.
- 31 No entanto, o referido órgão jurisdicional sublinha que o artigo 6.º da referida diretiva deve aplicar-se, por analogia, a V. G., na medida em que o direito neerlandês prevê que, quando, como no caso em apreço, a legislação e a regulamentação neerlandesas não façam distinção entre uma situação abrangida pelo direito da União e uma situação não abrangida por esse direito, as disposições pertinentes do referido direito aplicam-se direta e incondicionalmente à situação interna.
- 32 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a interpretação do artigo 6.º da Diretiva 2003/86 é decisiva para a resolução do litígio no processo principal. Todavia, interroga-se, tendo em conta o Acórdão de 18 de outubro de 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), sobre se o Tribunal de Justiça é competente para responder a questões relativas a este artigo numa situação como a que está em causa no processo principal.
- 33 Em caso de resposta afirmativa, o órgão jurisdicional nacional pergunta se, para invocar razões de ordem pública na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva, a autoridade competente deve demonstrar que o comportamento pessoal do nacional de um país terceiro em causa constitui uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.
- 34 Salienta que essa exigência pode decorrer da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 19 do presente acórdão.
- 35 Não obstante, os Acórdãos de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), e de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), sugerem que seja aplicável um padrão mais flexível quando estão em causa apreciações complexas, como sucede quando deva ser tomada uma decisão sobre a entrada de um nacional de um país terceiro no território dos Estados-Membros.
- 36 Nestas circunstâncias, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Considerando o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva [2003/86] e o Acórdão de 18 de outubro de 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), o Tribunal de Justiça é competente para responder às questões prejudiciais do juiz neerlandês sobre a interpretação das disposições dessa diretiva num processo relativo a um pedido de entrada e de residência de um familiar de um requerente do reagrupamento que tem nacionalidade neerlandesa, se, no direito neerlandês, essa diretiva tiver sido declarada aplicável, de forma direta e incondicional, a esse tipo de familiares?
- 2) Deve o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva [2003/86] ser interpretado no sentido de que a decisão de indeferimento de um pedido de entrada e de residência de um familiar por razões de ordem pública deve ser fundamentada no facto de o comportamento pessoal do familiar em questão constituir uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade?

- 3) Caso a segunda questão deva ser respondida negativamente, que requisitos de fundamentação se aplicam, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva [2003/86], à decisão de indeferir um pedido de entrada e de residência de um familiar, por razões de ordem pública?

Deve o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva [2003/86] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma prática nacional segundo a qual um pedido de entrada e de residência de um familiar pode ser indeferido por razões de ordem pública, com base em condenações incorridas durante uma estada anterior no Estado-Membro em causa, fazendo-se uma ponderação entre os interesses do familiar e do requerente de reagrupamento em questão em exercerem o direito ao reagrupamento familiar nos Países Baixos, por um lado, e o interesse do Estado neerlandês na proteção da ordem pública, por outro, de acordo com os critérios estabelecidos pelo [Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nos seus Acórdãos de 2 de agosto de 2001, Boultif c. Suíça (TEDH:2001:0802)UD005427300), e de 18 de outubro de 2006, Üner c. Países Baixos (TEDH:2006:1018)UD004641099)]?»

- 37 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2018, os Processos C-381/18 e C-382/18 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão no processo C-382/18

- 38 Com a sua primeira questão no processo C-382/18, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o Tribunal de Justiça é competente, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, para interpretar o artigo 6.º da Diretiva 2003/86 numa situação em que um órgão jurisdicional é chamado a pronunciar-se sobre um pedido de entrada e de residência de um nacional de um país terceiro, familiar de um cidadão da União que não exerceu o seu direito de livre circulação, quando esta disposição se tornou direta e incondicionalmente aplicável a tal situação por força do direito nacional.
- 39 Importa salientar, por um lado, que o artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2003/86 precisa que o termo «requerente do reagrupamento» visa necessariamente um nacional de um país terceiro e, por outro, que o artigo 3.º, n.º 3, desta diretiva dispõe que esta não se aplica aos familiares de cidadãos da União (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 29).
- 40 O legislador da União não previu, portanto, a aplicação da referida diretiva a um nacional de um país terceiro, familiar de um cidadão da União que não exerceu o seu direito de livre circulação, como o recorrente no processo principal, o que, de resto, é confirmado pelos trabalhos preparatórios da Diretiva 2003/86 (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 30 e jurisprudência referida).
- 41 Todavia, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que este tem competência para se pronunciar sobre um pedido prejudicial que tenha por objeto disposições do direito da União, em situações em que, mesmo que os factos no processo principal não estejam diretamente abrangidos pelo âmbito de aplicação deste direito, as disposições do referido direito se tornaram aplicáveis por força do direito nacional, em virtude de uma remissão operada por este último para o conteúdo daquelas (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 42 Com efeito, nessas situações, existe um interesse manifesto da União em que, para evitar divergências de interpretação futuras, as disposições retomadas do direito da União sejam interpretadas de modo uniforme (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 32 e jurisprudência referida).

- 43 Assim, justifica-se uma interpretação, pelo Tribunal de Justiça, de disposições do direito da União em situações que não estejam abrangidas pelo âmbito de aplicação dessas disposições, quando estas se tornaram direta e incondicionalmente aplicáveis a tais situações por força do direito nacional, a fim de assegurar um tratamento idêntico a essas situações e às abrangidas pelo âmbito de aplicação das referidas disposições (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 44 No presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio, o único competente para interpretar o direito nacional no âmbito do sistema de cooperação judiciária estabelecido no artigo 267.º TFUE (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 34) precisou que resulta do direito neerlandês que, quando, como no litígio em causa no processo principal, o legislador nacional submete à mesma norma uma situação que é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União e outra que não o é, estas situações devem ser objeto de tratamento idêntico. Aquele órgão jurisdicional deduziu desse facto que estava obrigado, por força do direito neerlandês, a aplicar o artigo 6.º da Diretiva 2003/86 no processo em causa.
- 45 Nestas circunstâncias, há que considerar, como também salienta o Governo neerlandês, que esta disposição se tornou direta e incondicionalmente aplicável, por força do direito neerlandês, a uma situação como a que está em causa no processo principal e que, portanto, existe um interesse efetivo da União em que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre o pedido prejudicial no processo C-382/18.
- 46 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo facto de o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2003/86 excluir expressamente do âmbito de aplicação desta diretiva situações como as que estão em causa no processo C-382/18, uma vez que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que essa situação não é suscetível de pôr em causa a competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre um pedido de decisão prejudicial no âmbito definido pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça recordada nos n.ºs 41 a 43 do presente acórdão (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.ºs 36 a 43; de 7 de novembro de 2018, K e B, C-380/17, EU:C:2018:877, n.º 40; e de 13 de março de 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, n.ºs 40 a 42).
- 47 Com efeito, a jurisprudência recordada nos n.ºs 41 a 43 do presente acórdão visa precisamente permitir ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação de disposições do direito da União, independentemente das condições em que as mesmas se devam aplicar, em situações que os autores dos Tratados ou o legislador da União não consideraram útil incluir no âmbito de aplicação destas disposições. Assim, a competência do Tribunal de Justiça não pode razoavelmente variar consoante o âmbito de aplicação da disposição relevante tenha sido delimitado através de uma definição positiva ou através do estabelecimento de determinados casos de exclusão, podendo estas duas técnicas legislativas ser utilizadas indiferentemente (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.ºs 38 e 39 e jurisprudência referida).
- 48 Em face do exposto, há que responder à primeira questão no processo C-382/18 que o Tribunal de Justiça é competente, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, para interpretar o artigo 6.º da Diretiva 2003/86 numa situação em que um órgão jurisdicional é chamado a pronunciar-se sobre um pedido de entrada e de residência de um nacional de um país terceiro, familiar de um cidadão da União que não exerceu o seu direito de livre circulação, quando esta disposição se tornou direta e incondicionalmente aplicável a tal situação por força do direito nacional.

Quanto à primeira e segunda questões no processo C-381/18 e à segunda e terceira questões no processo C-382/18

- 49 Com a primeira e segunda questões no processo C-381/18 e a segunda e terceira questões no processo C-382/18, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/86 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma

prática nacional segundo a qual as autoridades competentes podem, por razões de ordem pública, por um lado, indeferir um pedido de entrada e de residência baseado nessa diretiva com fundamento numa condenação penal ocorrida durante uma estada anterior no território do Estado-Membro em causa e, por outro, retirar uma autorização de residência baseada na referida diretiva ou recusar a sua renovação quando tiver sido aplicada ao requerente uma pena suficientemente pesada quando comparada com a duração da sua residência.

- 50 O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2003/86 prevê que os Estados-Membros podem indeferir um pedido de entrada e de residência com base nessa diretiva por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.
- 51 Quanto ao artigo 6.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da referida diretiva, dispõe que os Estados-Membros podem, pelas mesmas razões, retirar ou não renovar uma autorização de residência baseada na mesma diretiva.
- 52 Daqui decorre que os Estados-Membros podem adotar as decisões referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º da Diretiva 2003/86, nomeadamente quando o nacional de um país terceiro em causa deva ser considerado uma ameaça para a ordem pública.
- 53 Neste contexto, para determinar o alcance do conceito de «razões de ordem pública», na aceção das referidas disposições, há que recordar que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que um cidadão da União que exerceu o seu direito à livre circulação e alguns dos seus familiares só podem ser considerados uma ameaça para a ordem pública se o seu comportamento individual representar uma ameaça real atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade do Estado-Membro em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.º 66 e 67, e de 5 de junho de 2018, Coman e o., C-673/16, EU:C:2018:385, n.º 44).
- 54 Assim, como resulta dos n.ºs 28 a 30 do acórdão proferido hoje E. P. (Ameaça para a ordem pública) (C-380/18), qualquer referência por parte do legislador da União ao conceito de «ameaça para a ordem pública» não deve necessariamente ser entendida no sentido de que remete exclusivamente para um comportamento individual que representa uma ameaça real atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade do Estado-Membro em causa.
- 55 Por conseguinte, para precisar o alcance do conceito de «razões de ordem pública», na aceção do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/86, é necessário ter em conta a redação dessas disposições, o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela legislação em que estão integradas (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de junho de 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, n.º 58, e de 4 de abril de 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, n.º 30). A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente revestir elementos pertinentes para a sua interpretação (v., neste sentido, Acórdão de 1 de outubro de 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, n.º 48 e jurisprudência referida).
- 56 No que respeita, em primeiro lugar, à redação do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva, há que observar que, contrariamente, nomeadamente, ao artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, aquele artigo não exige expressamente que o comportamento da pessoa em causa represente uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade, para que essa pessoa possa ser considerada uma ameaça para a ordem pública.
- 57 A este respeito, importa salientar que, embora o artigo 6.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/86 preveja que os Estados-Membros devem ter em consideração, nomeadamente, a gravidade ou o tipo de ofensa à ordem pública cometida por essa pessoa, ou os perigos que dela possam advir, essa obrigação remete para um padrão claramente menos exigente do que o que resulta da jurisprudência referida no n.º 53 do presente acórdão. Em especial, além do facto de a referida obrigação não impor às autoridades competentes que se baseiem, de forma sistemática, no perigo real e atual que

representa o comportamento da referida pessoa, a mesma não estabelece nenhum nexo entre o conceito de «ameaça para a ordem pública» e o risco de prejudicar um interesse fundamental da sociedade.

- 58 No que diz respeito, em segundo lugar, ao contexto em que se insere o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, há que salientar que o seu considerando 14 precisa que o conceito de «ordem pública» poderá abranger uma condenação por prática de crime grave, o que sugere que a mera existência dessa condenação poderia bastar para demonstrar a existência de uma ameaça para a ordem pública, na aceção da referida diretiva, sem que seja necessário demonstrar a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade do Estado-Membro em causa.
- 59 No que se refere, em terceiro lugar, à génese do referido artigo 6.º, resulta das propostas alteradas de diretiva do Conselho relativa ao direito ao reagrupamento familiar [COM(2000) 624 final e COM(2002) 225 final], na origem da Diretiva 2003/86, que, inicialmente, estava previsto exigir que as razões de ordem pública se baseassem exclusivamente no comportamento pessoal do familiar em causa. No entanto, esta restrição da margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros na aplicação do artigo 6.º desta diretiva acabou por não ser acolhida pelo legislador da União.
- 60 Em quarto lugar, no que diz respeito ao objetivo prosseguido pela Diretiva 2003/86, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que esta diretiva visa favorecer o reagrupamento familiar e conferir uma proteção aos nacionais de países terceiros, nomeadamente aos menores (v., neste sentido, Acórdãos de 12 abril de 2018, A e S, C-550/16, EU:C:2018:248, n.º 44, e de 13 de março de 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, n.º 45).
- 61 Para alcançar esse objetivo, o artigo 4.º, n.º 1, da referida diretiva impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, às quais correspondem direitos subjetivos claramente definidos. Exige-lhes, assim, que autorizem o reagrupamento familiar de certos familiares do requerente do reagrupamento, sem que possam exercer a sua margem de apreciação, desde que os requisitos previstos no capítulo IV da mesma diretiva, no qual figura o seu artigo 6.º, estejam preenchidos (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de julho de 2015, K e A, C-153/14, EU:C:2015:453, n.ºs 45 e 46, e de 13 de março de 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, n.º 46).
- 62 Nestas circunstâncias, uma vez que a autorização do reagrupamento familiar é a regra geral, o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 deve ser interpretado de forma estrita e a margem de apreciação que este reconhece aos Estados-Membros não deve ser exercida de forma a prejudicar o objetivo desta diretiva e o seu efeito útil (v., por analogia, Acórdãos de 9 de julho de 2015, K e A, C-153/14, EU:C:2015:453, n.º 50, e de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 51).
- 63 No entanto, tendo em conta os elementos referidos nos n.ºs 56 a 59 do presente acórdão, decorre das escolhas feitas pelo legislador da União que essa limitação da margem de apreciação dos Estados-Membros não pode implicar que as autoridades competentes estejam impedidas de aplicar o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/86 apenas com base na circunstância de a pessoa em causa ter sido condenada pela prática de uma infração penal, sem ter de demonstrar que o comportamento individual dessa pessoa representa uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade do Estado-Membro em causa.
- 64 Em contrapartida, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, a prática nacional de aplicação dessas disposições não pode, nomeadamente, ir além do necessário para garantir a manutenção da ordem pública (v., por analogia, Acórdão de 9 de julho de 2015, K e A, C-153/14, EU:C:2015:453, n.º 51).

- 65 Daqui resulta que as autoridades competentes não podem considerar, de forma automática, que um nacional de um país terceiro constitui uma ameaça para a ordem pública, na aceção do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/86, pelo simples facto de o mesmo ter sido objeto de uma qualquer condenação penal.
- 66 Assim, as referidas autoridades só podem estabelecer que um nacional de um país terceiro constitui uma ameaça para a ordem pública pelo simples facto de ter sido condenado pela prática de uma infração penal, se esta for de gravidade ou natureza tal que seja necessário excluir a permanência desse nacional no território do Estado-Membro em causa.
- 67 Além disso, esta conclusão é corroborada tanto pela referência ao conceito de «condenação por prática de crime grave» que figura no considerando 14 da Diretiva 2003/86 como, no que diz especificamente respeito à retirada ou à recusa de renovação de uma autorização de residência, pela necessidade de ter em consideração a gravidade ou a natureza do crime cometido, imposta no artigo 6.º, n.º 2, segundo parágrafo da referida diretiva.
- 68 Por outro lado, antes de adotar uma decisão negativa baseada no artigo 6.º da referida diretiva, as autoridades competentes devem efetuar, em conformidade com o artigo 17.º da mesma diretiva, uma avaliação individual da situação da pessoa em causa, tendo em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares dessa 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 (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, n.º 58 e jurisprudência referida).
- 69 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a prática nacional em causa no processo principal cumpre estes requisitos.
- 70 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira e segunda questões no processo C-381/18, bem como à segunda e terceira questões no processo C-382/18 que o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/86 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma prática nacional segundo a qual as autoridades competentes podem, por razões de ordem pública, por um lado, indeferir um pedido de entrada e de residência baseado nessa diretiva com fundamento numa condenação penal ocorrida durante uma estada anterior no território do Estado-Membro em causa e, por outro, retirar uma autorização de residência baseada na referida diretiva ou recusar a sua renovação quando tiver sido aplicada ao requerente uma pena suficientemente pesada quando comparada com a duração da sua residência, desde que esta prática só seja aplicada se o crime que justificou a condenação em causa apresentar uma gravidade suficiente para estabelecer que é necessário excluir a permanência desse requerente e essas autoridades efetuem a avaliação individual prevista no artigo 17.º da mesma diretiva, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

- 71 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

- 1) O Tribunal de Justiça é competente, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, para interpretar o artigo 6.º da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, numa situação em que um órgão jurisdicional é chamado a pronunciar-se sobre um pedido de entrada e de residência de um nacional de um país**

terceiro, familiar de um cidadão da União que não exerceu o seu direito de livre circulação, quando esta disposição se tornou direta e incondicionalmente aplicável a tal situação por força do direito nacional.

- 2) O artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/86 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma prática nacional segundo a qual as autoridades competentes podem, por razões de ordem pública, por um lado, indeferir um pedido de entrada e de residência baseado nessa diretiva com fundamento numa condenação penal ocorrida durante uma estada anterior no território do Estado-Membro em causa e, por outro, retirar uma autorização de residência baseada na referida diretiva ou recusar a sua renovação quando tiver sido aplicada ao requerente uma pena suficientemente pesada quando comparada com a duração da sua residência, desde que esta prática só seja aplicada se o crime que justificou a condenação em causa apresentar uma gravidade suficiente para estabelecer que é necessário excluir a permanência desse requerente e essas autoridades efetuem a avaliação individual prevista no artigo 17.º da mesma diretiva, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas