



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

27 de fevereiro de 2020 *

«Reenvio prejudicial — Artigo 20.º TFUE — Cidadania da União Europeia — Cidadão da União que nunca exerceu a sua liberdade de circulação — Pedido de cartão de residência temporária para o cônjuge, que é nacional de um país terceiro — Rejeição — Obrigação de prover às necessidades do cônjuge — Falta de recursos suficientes do cidadão da União — Obrigação de os cônjuges viverem juntos — Legislação e prática nacionais — Gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos aos cidadãos da União — Privação»

No processo C-836/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Tribunal Superior de Justiça de Castela-Mancha, Espanha), por Decisão de 30 de novembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de dezembro de 2018, no processo

Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real

contra

RH,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: E. Regan, presidente de secção, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič e C. Lycourgos (relator), juízes,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de RH, por P. García Valdivieso Manrique e A. Ceballos Cabrillo, abogados,
- em representação do Governo espanhol, por S. Jiménez García, na qualidade de agente,
- em representação do Governo dinamarquês, por J. Nymann-Lindegren, M. Wolff e P. Ngo, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por J. Möller e R. Kanitz, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: espanhol.

- em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e J. Hoogveld, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por I. Martínez del Peral e E. Montaguti, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de novembro de 2019,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 20.º TFUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Subdelegação do Governo de Ciudad Real, Espanha) (a seguir «Subdelegação») a RH a respeito do indeferimento, pela Subdelegação, do pedido, apresentado por RH, de um cartão de residência na qualidade de membro da família de um cidadão da União Europeia.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 3.º 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, e retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34), dispõe, no seu n.º1:

«A presente diretiva aplica-se a todos os cidadãos da União que se desloquem ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias, na aceção do ponto 2 do artigo 2.º, que os acompanhem ou que a eles se reúnam.»

- 4 O artigo 7.º desta diretiva prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período superior a três meses, desde que:

[...]

- b) Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento; ou

[...]

- d) Seja membro da família que acompanha ou se reúne a um cidadão da União que preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c).

2. O direito de residência disposto no n.º 1 é extensivo aos membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, quando acompanhem ou se reúnam ao cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento, desde que este preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c) do n.º 1.»

Direito espanhol

5 O artigo 32.º da Constituição prevê:

«1. O homem e a mulher têm o direito de se casar em plena igualdade jurídica.

2. A lei regula as formas de casamento, a idade e a capacidade para se casar, os direitos e deveres dos cônjuges, as causas de separação e de dissolução e os seus efeitos.»

6 O artigo 68.º do Código Civil dispõe:

«Os cônjuges devem viver juntos, devem-se fidelidade e assistência mútua. Além disso, devem partilhar as responsabilidades domésticas, bem como os cuidados aos ascendentes e descendentes e às outras pessoas a seu cargo.»

7 O artigo 70.º do referido código prevê:

«Os cônjuges estabelecem de comum acordo o lugar do domicílio conjugal e, em caso de desacordo, a questão é decidida pelo juiz, que tem em conta o interesse da família.»

8 Na sua versão aplicável, o artigo 1.º do Real Decreto 240/2007, sobre entrada, livre circulação y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Real Decreto 240/2007, Relativo à Entrada, Livre Circulação e Residência em Espanha de Cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia e de outros Estados Partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu), de 16 de fevereiro de 2017, dispõe:

«1. O presente real decreto regula as condições para o exercício dos direitos de entrada e de saída, de livre circulação, de residência, de residência permanente e de trabalho em Espanha para os nacionais de outros Estados-Membros da União Europeia e de outros Estados partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, bem como os limites dos direitos referidos por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

2. O conteúdo do presente real decreto não prejudica as disposições das leis especiais e dos tratados internacionais em que [o Reino de Espanha] seja parte.»

9 O artigo 2.º deste real decreto prevê:

«O presente real decreto aplica-se igualmente, nos termos aqui previstos, aos membros da família de um nacional de outro Estado-Membro da União Europeia ou de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, seja qual for a sua nacionalidade, quando o acompanhem ou a ele se reúnam, e que a seguir se enumeram:

a) O cônjuge, desde que não tenha havido acordo ou declaração de nulidade do casamento, divórcio ou separação judicial.

[...]»

10 Nos termos do artigo 7.º do referido real decreto:

«1. Qualquer cidadão da União ou nacional de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu tem o direito de residir no território do Estado espanhol por um período superior a três meses, desde que:

[...]

b) Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social de Espanha durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença em Espanha; ou,

[...]

d) Seja membro da família que acompanha ou se reúne a um cidadão da União ou de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu que preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c).

2. O direito de residência previsto no n.º 1 é extensivo aos membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, quando acompanhem ou se reúnam em Espanha ao cidadão da União ou de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, desde que este preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c) do n.º 1.

[...]

7. No que respeita aos meios de subsistência suficientes, não se podendo estabelecer um montante fixo, há que ter em conta a situação pessoal dos nacionais do Estado-Membro da União Europeia ou do outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu. De qualquer modo, esse montante não pode ser superior ao nível de recursos financeiros abaixo do qual os espanhóis recebem assistência social ou ao montante da pensão mínima de segurança social.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 Em 13 de novembro de 2015, RH, nacional marroquino maior de idade, casou, em Ciudad Real (Espanha), com uma nacional espanhola maior de idade que nunca exerceu a sua liberdade de circulação na União. A legalidade deste casamento nunca foi posta em causa. Desde então, os cônjuges vivem juntos em Ciudad Real na companhia do pai da nacional espanhola.

12 Em 23 de novembro de 2015, RH apresentou um pedido para a obtenção de um cartão de residência temporária enquanto membro da família de um cidadão da União.

13 Em 20 de janeiro de 2016, este pedido foi indeferido pela autoridade administrativa competente com o fundamento de que a mulher de RH não tinha demonstrado que preenchia os requisitos previstos no artigo 7.º do Real Decreto 240/2007. Mais concretamente, considerou-se que a mulher de RH não tinha demonstrado que dispunha de recursos financeiros suficientes para prover às necessidades do seu marido, quando, por força do referido artigo 7.º, a obrigação de dispor desses recursos lhe incumbia exclusivamente.

14 Resulta da decisão de reenvio que a autoridade administrativa competente não examinou nenhuma outra circunstância suscetível de afetar a relação real dos cônjuges, nem analisou a repercussão que teria, na nacional espanhola, o facto de o seu marido ser obrigado a abandonar o território da União.

A referida autoridade também não teve em conta o facto de o pai da nacional espanhola se ter comprometido a cobrir as despesas resultantes da estadia de RH em Espanha, estando, por outro lado, demonstradas a proposta e a prova dos recursos financeiros do pai da mulher de RH.

- 15 Em 10 de março de 2016, a Subdelegação confirmou o indeferimento do pedido apresentado por RH. Este último interpôs um recurso contencioso administrativo dessa decisão no Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Ciudad Real (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 2 de Ciudad Real, Espanha).
- 16 Esse órgão jurisdicional deu provimento ao seu recurso, considerando que o artigo 7.º do Real Decreto 240/2007 não era aplicável a RH, membro da família de uma nacional espanhola que não exerceu a sua liberdade de circulação.
- 17 A Administração do Estado recorreu desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 18 Esse órgão jurisdicional sublinha que o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) declarou, por Acórdão de 1 de junho de 2010, que o Real Decreto 240/2007 se aplica aos nacionais espanhóis, quer estes tenham ou não exercido a sua liberdade de circulação no território da União, bem como aos membros da sua família, nacionais de países terceiros.
- 19 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) não apreciou corretamente que resulta do artigo 3.º da Diretiva 2004/38 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça que esta diretiva só se aplica aos nacionais de um Estado-Membro que circulem no território de outro Estado-Membro. Além disso, salienta que decorre da jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) que o regime do reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros, membros da família de um nacional espanhol, previsto pelo Real Decreto 240/2007, é atualmente o mesmo que o de um cidadão da União que se tenha instalado em Espanha.
- 20 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, na data em que foi proferido o acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), o Real Decreto 240/2007 não integrava os requisitos previstos no artigo 7.º da Diretiva 2004/38 e, mais especificamente, o requisito que impõe ao cidadão da União que disponha de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social.
- 21 Com a Lei de 20 de abril de 2012, o artigo 7.º da Diretiva 2004/38 foi finalmente transposto, no seu conjunto, para o direito espanhol, incluindo a obrigação de dispor de um seguro de doença e de possuir recursos financeiros suficientes. Estes requisitos tornaram-se, por conseguinte, igualmente aplicáveis ao nacional espanhol que nunca exerceu a sua liberdade de circulação e que pretendia que os membros da sua família, nacionais de um país terceiro, a ele se juntassem. A aplicação dos requisitos do artigo 7.º do Real Decreto 240/2007, conforme alterado pela Lei de 20 de abril de 2012, aos nacionais espanhóis que não exerceram a sua liberdade de circulação foi considerada, pela jurisprudência ulterior do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), como o efeito de uma disposição de direito interno, independente da Diretiva 2004/38.
- 22 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se o artigo 20.º TFUE não se opõe à prática espanhola que impõe que o nacional espanhol que nunca exerceu a sua liberdade de circulação no interior da União faça prova de que dispõe de recursos financeiros suficientes para si próprio e para o seu cônjuge, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social. Salienta, mais concretamente, que esta prática automática do Estado espanhol, sem possibilidade de adaptação a situações específicas, pode ser contrária ao referido artigo 20.º se levar a que esse nacional espanhol tenha de abandonar o território da União.

- 23 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio considera que pode ser esse o caso, tendo em conta a regulamentação espanhola aplicável ao casamento. Com efeito, sublinha que o direito a uma vida em comum deriva do conteúdo mínimo do artigo 32.º da Constituição. Além disso, os artigos 68.º e 70.º do Código Civil preveem que os cônjuges devem viver juntos e estabelecer de comum acordo o lugar do domicílio conjugal. Daqui decorre que a obrigação de os cônjuges viverem juntos, ao abrigo do direito espanhol, se distingue de uma simples decisão de oportunidade ou de comodidade.
- 24 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, pode não ser possível cumprir esta obrigação se a residência legal do nacional de um país terceiro, cônjuge do nacional espanhol, depender de critérios económicos. Recusar conceder um direito de residência ao cônjuge implica a necessidade, para o nacional espanhol que não dispõe dos meios de subsistência exigidos pelo artigo 7.º do Real Decreto 240/2007, de abandonar o território da União, uma vez que se trata da única forma de respeitar e de tornar efetivos o direito e a obrigação de vida em comum fixados pelo direito espanhol. Para chegar a esta conclusão, não é necessário que seja judicialmente possível obrigar os cônjuges a viverem juntos.
- 25 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, em todo o caso, o artigo 20.º TFUE é violado pela prática do Estado espanhol que consiste em recusar automaticamente o reagrupamento familiar de um nacional de um país terceiro com um nacional espanhol que nunca tenha exercido as suas liberdades de circulação, com o único fundamento de que esse nacional não dispõe de um certo nível de vida, sem que as autoridades tenham examinado se existe, entre o cidadão da União e esse nacional de um país terceiro, uma relação de dependência suscetível de que, em caso de recusa de concessão de um direito de residência derivado a este último, o referido cidadão seja, na prática, obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio considera que as autoridades espanholas indeferiram o pedido de RH apenas com o fundamento de que a sua mulher não dispunha de recursos suficientes, sem examinar as circunstâncias particulares do casamento em causa. A este respeito, esse órgão jurisdicional rejeita as alegações da Administração que criticam o silêncio da mulher de RH relativamente à existência de eventuais circunstâncias particulares. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o Estado espanhol não deu à mulher de RH a possibilidade de se exprimir a respeito da eventual existência de uma relação de dependência entre ela e o seu marido. As autoridades nem sequer examinaram as provas dos meios de subsistência suficientes do pai da mulher de RH, embora tenha expressamente proposto assumir a subsistência do cônjuge da sua filha, o que prova que, na prática, o Estado espanhol se baseia exclusiva e automaticamente na insuficiência dos meios de subsistência próprios do nacional espanhol para recusar conceder ao nacional de um país terceiro um cartão de residência enquanto membro da família de um cidadão da União.
- 27 Nestas circunstâncias, o Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Tribunal Superior de Justiça de Castela-Mancha, Espanha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) A exigência de que o cidadão espanhol, que não exerceu o seu direito de circulação, preencha os requisitos do artigo 7.º[, n.º 1,] do [Real Decreto 240/2007], como condição necessária para o reconhecimento do direito de residência do seu cônjuge, cidadão de um país terceiro, em conformidade com o artigo 7.º[, n.º 2,] do [Real Decreto 240/2007], pode constituir, no caso de esses requisitos não estarem preenchidos, uma violação do artigo 20.º TFUE se, em consequência da recusa desse direito, o cidadão espanhol for obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo? Para analisar esta situação, há que ter em conta que o artigo 68.º do Código Civil estabelece a obrigação de os cônjuges viverem juntos.
- 2) Em todo o caso e independentemente do acima exposto, viola o artigo 20.º TFUE, nos termos já referidos, a prática do Estado espanhol que consiste na aplicação automática da regulamentação contida no artigo 7.º do Real Decreto 240/2007, que recusa a autorização de residência ao membro da família de um cidadão da União que nunca exerceu a liberdade de circulação, única e

exclusivamente por este último não cumprir os requisitos previstos nessa disposição, sem ter sido analisado, concreta e individualmente, se entre esse cidadão da União e o nacional de um país terceiro existe uma relação de dependência tal que, seja por que razão for e tendo em conta as circunstâncias, determine que, se for recusado um direito de residência a um cidadão de um país terceiro, o cidadão da União não possa separar-se do membro da família de que depende e tiver de abandonar o território da União?

Para analisar esta situação, há que ter em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, designadamente [o Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica) (C-82/16, EU:C:2018:308)].»

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

- 28 Importa começar por referir que resulta da decisão de reenvio que as autoridades espanholas competentes recusaram, com base no artigo 7.º do Real Decreto 240/2007, que transpõe o artigo 7.º da Diretiva 2004/38, conceder a RH, nacional marroquino, uma autorização de residência, na qualidade de membro da família de um cidadão da União, com o fundamento de que a sua mulher, cidadã da União, não dispunha, para si própria nem para os membros da sua família, de recursos suficientes a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social nacional, sem ter em conta o facto de que o pai desta última se tinha declarado disposto a prover às necessidades de RH.
- 29 O órgão jurisdicional de reenvio precisa ainda que a mulher de RH é uma nacional espanhola que nunca exerceu a sua liberdade de circulação na União. Há que salientar que, nessa situação, o seu cônjuge, nacional de um país terceiro, não pode retirar um direito de residência derivado nem da Diretiva 2004/38 nem do artigo 21.º TFUE [v., neste sentido, Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 40 e jurisprudência referida].
- 30 No entanto, decorre da decisão de reenvio que o artigo 7.º do Real Decreto 240/2007 se aplica não só aos pedidos de reagrupamento familiar apresentados por um nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União que exerceu a sua liberdade de circulação, abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/38, mas também, ao abrigo de jurisprudência constante do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), aos pedidos de reagrupamento familiar apresentados por um nacional de país terceiro, membro da família de um nacional espanhol que nunca exerceu a sua liberdade de circulação.
- 31 Neste contexto, afigura-se útil recordar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça e como salientou o advogado-geral, no n.º 41 das suas conclusões, a condição relativa à existência de recursos suficientes, enunciada no artigo 7.º da Diretiva 2004/38, deve ser interpretada no sentido de que, embora o cidadão da União deva dispor de recursos suficientes, o direito da União não inclui, todavia, a menor exigência quanto à sua proveniência, podendo estes recursos ser fornecidos, designadamente, por um membro da família do referido cidadão (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de outubro de 2004, Zhu e Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, n.ºs 30 a 33, e de 2 de outubro de 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, n.º 30 e jurisprudência referida).

Quanto à segunda questão

- 32 Com a sua segunda questão, que há que analisar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro indefira um pedido de reagrupamento familiar, apresentado pelo cônjuge, nacional

de um país terceiro, de um cidadão da União que possui a nacionalidade desse Estado-Membro e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, apenas pelo facto de esse cidadão da União não dispor, para si próprio e para o seu cônjuge, de recursos suficientes a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social nacional, sem que tenha sido examinado se existe uma relação de dependência entre esse cidadão da União e o seu cônjuge de tal forma que, caso seja recusada a concessão de um direito de residência derivado a este último, o referido cidadão da União se veja obrigado a abandonar o território da União considerado no seu todo e fique assim privado do gozo efetivo do essencial dos direitos que o estatuto de cidadão da União lhe confere.

- 33 Em primeiro lugar, importa sublinhar que o direito da União não se aplica, em princípio, a um pedido de reagrupamento familiar de um nacional de um país terceiro com um membro da sua família, nacional de um Estado-Membro que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, e que, por conseguinte, não se opõe, em princípio, a uma legislação de um Estado-Membro nos termos da qual esse reagrupamento familiar está subordinado a um requisito de recursos suficientes como o descrito no número anterior.
- 34 Contudo, importa salientar, em segundo lugar, que a imposição sistemática, sem nenhuma exceção, desse requisito é suscetível de violar o direito de residência derivado que deve ser reconhecido, em situações muito particulares, por força do artigo 20.º TFUE, ao nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União.
- 35 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o artigo 20.º TFUE confere a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro o estatuto de cidadão da União, o qual tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 47 e jurisprudência referida].
- 36 A cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às limitações e condições estabelecidas no Tratado e às medidas adotadas em sua execução [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 48 e jurisprudência referida].
- 37 Neste contexto, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 20.º TFUE se opõe a medidas nacionais, incluindo decisões de recusa do direito de residência a membros da família de um cidadão da União, que tenham por efeito privar os cidadãos da União do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 49 e jurisprudência referida].
- 38 Em contrapartida, as disposições do Tratado relativas à cidadania da União não conferem nenhum direito autónomo aos nacionais de país terceiro. Com efeito, os eventuais direitos conferidos a esses nacionais não são direitos próprios dos referidos nacionais, mas direitos derivados dos do cidadão da União. A finalidade e a justificação dos referidos direitos derivados têm por base a constatação de que não os reconhecer pode, nomeadamente, afetar a liberdade de circulação dos cidadãos da União [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 50 e jurisprudência referida].
- 39 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que existem situações muito específicas em que, apesar de o direito secundário relativo ao direito de residência dos nacionais de países terceiros não ser aplicável e de o cidadão da União em causa não ter feito uso da sua liberdade de circulação, o direito de residência deve, no entanto, ser atribuído ao nacional de país terceiro, membro da família do referido cidadão, sob pena de o efeito útil da cidadania da União ser posto em causa, se, como consequência de tal recusa, esse cidadão se visse, na prática, obrigado a abandonar o território da

União, considerado no seu todo, sendo desse modo privado do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos por esse estatuto [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 51].

- 40 No entanto, a recusa em atribuir o direito de residência a um nacional de país terceiro só é suscetível de pôr em causa o efeito útil da cidadania da União se entre esse nacional de país terceiro e o cidadão da União, membro da sua família, existir uma relação de dependência tal que conduziria a que este último fosse obrigado a acompanhar o nacional de país terceiro em causa e a abandonar o território da União, considerado no seu todo [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 52 e jurisprudência referida].
- 41 Daqui resulta que o nacional de um país terceiro só pode requerer a concessão de um direito de residência derivado, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, se, na falta de concessão desse direito de residência, tanto este último como o cidadão da União, membro da sua família, se virem obrigados a abandonar o território da União. Por conseguinte, só é possível conceder esse direito de residência derivado quando o nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União, não preencha os requisitos impostos para obter, com base noutras disposições e, nomeadamente, ao abrigo da legislação nacional aplicável ao reagrupamento familiar, um direito de residência no Estado-Membro de que o referido cidadão é nacional.
- 42 No entanto, uma vez determinado que, ao abrigo do direito nacional ou do direito derivado da União, nenhum direito de residência pode ser concedido ao nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União, o facto de existir entre esse nacional e esse cidadão da União uma relação de dependência tal que conduza a obrigar o referido cidadão da União a abandonar o território da União, considerado no seu todo, no caso de ser ordenada a saída do referido território do membro da sua família em causa, nacional de país terceiro, tem como consequência que o artigo 20.º TFUE obrigue, em princípio, o Estado-Membro em causa a reconhecer um direito de residência derivado a este último.
- 43 Contudo, importa ainda salientar, em terceiro lugar, que o Tribunal de Justiça já admitiu que o direito de residência derivado decorrente do artigo 20.º TFUE não é absoluto, uma vez que os Estados-Membros podem recusar concedê-lo em determinadas circunstâncias particulares.
- 44 Assim, o Tribunal de Justiça já declarou que este artigo 20.º TFUE não afeta a possibilidade de os Estados-Membros invocarem uma exceção ao referido direito de residência derivado ligada, nomeadamente, à manutenção da ordem pública e à salvaguarda da segurança pública (Acórdãos de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 36, e de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 81).
- 45 A recusa de um direito de residência, oposta a um membro da família de um cidadão da União, nacional de um país terceiro, baseada na existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública, tendo em conta, designadamente, as infrações penais cometidas pelo referido nacional, seria, por conseguinte, conforme com o direito da União, mesmo se implicar a obrigação de o cidadão da União, membro da sua família, abandonar o território da União [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 92 e jurisprudência referida].
- 46 Por conseguinte, há que examinar se o artigo 20.º TFUE permite, da mesma forma, aos Estados-Membros instituir uma exceção ao direito de residência derivado que este artigo consagra e que esteja ligada a uma exigência de recursos suficientes por parte do cidadão da União.
- 47 A este respeito, há que sublinhar que a apreciação de uma exceção ao direito de residência derivado decorrente do artigo 20.º TFUE deve ter em conta, nomeadamente, o direito ao respeito pela vida privada e familiar, como enunciado no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União

Europeia (Acórdãos de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 36, e de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 81), e, de forma mais geral, o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral do direito da União.

- 48 Ora, recusar ao nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União, um direito de residência derivado no território do Estado-Membro de que esse cidadão é nacional pelo simples facto de este último não dispor de recursos suficientes, apesar de existir, entre o referido cidadão e esse nacional de um país terceiro, uma relação de dependência conforme descrita no n.º 39 do presente acórdão, constituiria uma violação do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União, a qual seria desproporcionada tendo em conta o objetivo prosseguido pelo requisito relativo aos recursos, a saber, a preservação das finanças públicas do Estado-Membro em causa. Com efeito, esse objetivo puramente económico distingue-se fundamentalmente do que visa manter a ordem pública e salvaguardar a segurança pública e não permite justificar ofensas de tal modo graves ao gozo efetivo do essencial dos direitos decorrentes do estatuto de cidadão da União.
- 49 Daqui resulta que, quando exista uma relação de dependência, na aceção do n.º 39 do presente acórdão, entre um cidadão da União e o nacional de um país terceiro, membro da sua família, o artigo 20.º TFUE opõe-se a que um Estado-Membro preveja uma exceção ao direito de residência derivado que este artigo reconhece a esse nacional de um país terceiro, pelo simples facto de o referido cidadão da União não dispor de recursos suficientes.
- 50 Por conseguinte, como salientou, em substância, o advogado-geral no n.º 66 das suas conclusões, a obrigação imposta ao cidadão da União de dispor de recursos suficientes para si próprio e para o membro da sua família, nacional de um país terceiro, é suscetível de comprometer o efeito útil do artigo 20.º TFUE se conduzir a que o referido nacional deva abandonar o território da União, considerado no seu todo, e a que, devido à existência de uma relação de dependência entre esse nacional e o cidadão da União, este último seja obrigado, na prática, a acompanhá-lo e, por conseguinte, a abandonar também ele o território da União.
- 51 No que diz respeito, em quarto lugar, às modalidades processuais segundo as quais, no âmbito de um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, o nacional de um país terceiro pode alegar a existência de um direito derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE, o Tribunal de Justiça declarou que, embora caiba aos Estados-Membros determinar as modalidades de implementação do direito de residência derivado que, nas situações muito particulares referidas no n.º 39 do presente acórdão, deve ser reconhecido ao nacional de país terceiro por força do artigo 20.º TFUE, não é menos verdade que essas modalidades processuais não podem, contudo, comprometer o efeito útil do referido artigo 20.º [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 54].
- 52 Assim, embora as autoridades nacionais não tenham a obrigação de examinar sistematicamente e por sua própria iniciativa a existência de uma relação de dependência, na aceção do artigo 20.º TFUE, devendo a pessoa em causa apresentar os elementos que permitem apreciar se os requisitos de aplicação do artigo 20.º TFUE estão preenchidos, o efeito útil deste artigo ficaria, no entanto, comprometido se o nacional de um país terceiro ou o cidadão da União, membro da sua família, fossem impedidos de invocar os elementos que permitem apreciar se existe uma relação de dependência entre eles, na aceção do artigo 20.º TFUE (v., por analogia, Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o., C-133/15, EU:C:2017:354, n.ºs 75 e 76).
- 53 Por conseguinte, quando o nacional de um país terceiro apresenta à autoridade nacional competente um pedido de concessão de um direito de residência para efeitos de reagrupamento familiar com um cidadão da União, nacional do Estado-Membro em causa, essa autoridade não pode indeferir automaticamente esse pedido pelo simples facto de esse cidadão da União não dispor de recursos suficientes. Pelo contrário, incumbe-lhe apreciar — com base nos elementos que o nacional de um país terceiro e o cidadão da União em causa devem poder livremente apresentar e procedendo, se

necessário for, às investigações necessárias — se existe, entre essas duas pessoas, uma relação de dependência como a descrita no n.º 39 do presente acórdão, pelo que deve, em princípio, ser concedido a esse nacional um direito de residência derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o., C-133/15, EU:C:2017:354, n.ºs 75 a 77).

- 54 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda questão que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro indefira um pedido de reagrupamento familiar, apresentado pelo cônjuge, nacional de um país terceiro, de um cidadão da União que possui a nacionalidade desse Estado-Membro e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, apenas pelo facto de esse cidadão da União não dispor, para si próprio e para o seu cônjuge, de recursos suficientes a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social nacional, sem que tenha sido examinado se existe uma relação de dependência entre o referido cidadão da União e o seu cônjuge de tal forma que, caso seja recusada a concessão de um direito de residência derivado a este último, o mesmo cidadão da União se veja obrigado a abandonar o território da União considerado no seu todo e fique assim privado do gozo efetivo do essencial dos direitos que o estatuto de cidadão da União lhe confere.

Quanto à primeira questão

- 55 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que existe uma relação de dependência, suscetível de justificar a concessão de um direito de residência derivado ao abrigo deste artigo, apenas porque o nacional de um Estado-Membro, maior de idade e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, e o seu cônjuge, maior de idade e nacional de um país terceiro, são obrigados a viver juntos, por força das obrigações decorrentes do casamento nos termos do direito do Estado-Membro de que o cidadão da União é nacional.
- 56 Há que recordar, em primeiro lugar, que, diferentemente dos menores e, mais ainda, se estes forem crianças de tenra idade, um adulto tem, em princípio, condições para levar uma existência independente dos membros da sua família. Daqui decorre que o reconhecimento de uma relação de dependência entre dois adultos, membros de uma mesma família, suscetível de criar um direito de residência derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE só é possível em casos excecionais, em que, tendo em conta todas as circunstâncias relevantes, a pessoa em causa não poderia, de modo nenhum, ser separada do membro da sua família de que depende [v., neste sentido, Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 65].
- 57 Em segundo lugar, decorre igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça 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 seria obrigado a abandonar o território da União se esse direito não for concedido [Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 74 e jurisprudência referida].
- 58 Assim, a existência de uma relação familiar, quer seja de natureza biológica ou jurídica, entre o cidadão da União e o membro da sua família, nacional de país terceiro, não é suficiente para justificar que seja reconhecido ao referido membro da família, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, um direito de residência derivado no território do Estado-Membro do qual o cidadão da União é nacional [v., neste sentido, Acórdão de 8 de maio de 2018, K.A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 75].

- 59 Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça também declarou que um princípio de direito internacional, reafirmado no artigo 3.º do Protocolo n.º 4 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, que o direito da União não pode ignorar nas relações entre os Estados-Membros, se opõe a que um Estado-Membro recuse aos seus próprios nacionais o direito de entrarem no seu território e de aí residirem a qualquer título.
- 60 Assim, sendo reconhecido aos nacionais de um Estado-Membro um direito de residência incondicional no território deste último (Acórdão de 14 de novembro de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, n.º 37), um Estado-Membro não pode impor legalmente a um dos seus nacionais que abandone o seu território, para, nomeadamente, cumprir as obrigações que decorrem do seu casamento, sem violar o princípio de direito internacional recordado no número anterior do presente acórdão.
- 61 Por conseguinte, mesmo admitindo que, como sustenta o órgão jurisdicional de reenvio a respeito do direito espanhol, as normas de um Estado-Membro relativas ao casamento impõem ao nacional desse Estado-Membro e ao seu cônjuge que vivam juntos, essa obrigação nunca poderia, todavia, obrigar juridicamente esse nacional a abandonar o território da União, mesmo que o seu cônjuge, nacional de um país terceiro, não tivesse obtido uma autorização de residência no território do referido Estado-Membro. Tendo em conta as considerações precedentes, essa obrigação jurídica imposta aos cônjuges de viverem juntos não basta, por si só, para demonstrar que existe, entre eles, uma relação de dependência dessa natureza que obriga esse cidadão da União, em caso de o seu cônjuge sair do território da União, a acompanhá-lo e, por conseguinte, a deixar também ele o território da União.
- 62 Em todo o caso, resulta da decisão de reenvio que a obrigação imposta aos cônjuges de viverem juntos, decorrente do direito espanhol, não é executória por via judicial.
- 63 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não existe uma relação de dependência, suscetível de justificar a concessão de um direito de residência derivado ao abrigo deste artigo, apenas pelo motivo de que o nacional de um Estado-Membro, maior de idade e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, e o seu cônjuge, maior de idade e nacional de um país terceiro, são obrigados a viver juntos por força das obrigações decorrentes do casamento, nos termos do direito do Estado-Membro de que o cidadão da União é nacional.

Quanto às despesas

- 64 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, 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 (Quinta Secção) declara:

- 1) O artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro indefira um pedido de reagrupamento familiar, apresentado pelo cônjuge, nacional de um país terceiro, de um cidadão da União que possui a nacionalidade desse Estado-Membro e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, apenas pelo facto de esse cidadão da União não dispor, para si próprio e para o seu cônjuge, de recursos suficientes a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social nacional, sem que tenha sido examinado se existe uma relação de dependência entre o referido cidadão da União e o seu cônjuge de tal forma que, caso seja recusada a concessão de um direito de residência derivado a este último, o mesmo cidadão da União se veja obrigado a abandonar o território da União considerado no seu todo e fique assim privado do gozo efetivo do essencial dos direitos que o estatuto de cidadão da União lhe confere.**

- 2) O artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não existe uma relação de dependência, suscetível de justificar a concessão de um direito de residência derivado ao abrigo deste artigo, apenas pelo motivo de que o nacional de um Estado-Membro, maior de idade e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, e o seu cônjuge, maior de idade e nacional de um país terceiro, são obrigados a viver juntos por força das obrigações decorrentes do casamento, nos termos do direito do Estado-Membro de que o cidadão da União é nacional.

Assinaturas