



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

8 de maio de 2018*

«Reenvio prejudicial — Controlo das fronteiras, asilo, imigração — Artigo 20.º TFUE — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 7.º e 24.º — Diretiva 2008/115/CE — Artigos 5.º e 11.º — Nacional de país terceiro objeto de uma proibição de entrada no território — Pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar com um cidadão da União Europeia que nunca exerceu a sua liberdade de circulação — Recusa de apreciar o pedido»

No processo C-82/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica), por Decisão de 8 de fevereiro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de fevereiro de 2016, no processo

K.A.,

M.Z.,

M.J.,

N.N.N.,

O.I.O.,

R.I.,

B.A.

contra

Belgische Staat,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič e C. Vajda, presidentes de secção, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, S. Rodin, F. Biltgen e C. Lycourgos (relator), juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: C. Strömholm, administradora,

* Língua do processo: neerlandês.

vistos os autos e após a audiência de 28 de fevereiro de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de K.A., M.Z. e B.A., por J. De Lien, advocaat,
- em representação de M.J., por W. Goossens, advocaat,
- em representação de N.N.N., por B. Brijs, advocaat,
- em representação do Governo belga, por C. Pochet e M. Jacobs, na qualidade de agentes, assistidas por C. Decordier, D. Matray e T. Bricout, advocaten,
- em representação do Governo helénico, por T. Papadopoulou, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por E. Montaguti, C. Cattabriga e P.J.O. Van Nuffel, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 26 de outubro de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 20.º TFUE, dos artigos 7.º e 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e dos artigos 5.º e 11.º da 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 (JO 2008, L 348, p. 98).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de sete litígios que opõem K.A., M.Z., M.J., N.N.N., O.I.O., R.I. e B.A. ao gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (delegado do secretário de Estado do Asilo e da Migração, da Integração Social e da Luta contra a Pobreza, a seguir «autoridade nacional competente») a propósito das decisões deste último de não tomar em consideração os seus pedidos de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar e, consoante o caso, de lhes ordenar que abandonem o território ou que cumpram uma ordem para abandonar o território.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 2 e 6 da Diretiva 2008/115 enunciam:

«(2) O Conselho Europeu de Bruxelas, de 4 e 5 de novembro de 2004, apelou à definição de uma política eficaz de afastamento e repatriamento, baseada em normas comuns, para proceder aos repatriamentos em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade das pessoas.

[...]

(6) Os Estados-Membros deverão assegurar a cessação das situações irregulares de nacionais de países terceiros através de um procedimento justo e transparente. De acordo com os princípios gerais do direito comunitário, as decisões ao abrigo da presente diretiva deverão ser tomadas caso a caso e ter em conta critérios objetivos, sendo que a análise não se deverá limitar ao mero facto da permanência irregular. Ao utilizar os formulários para as decisões relacionadas com o regresso, nomeadamente decisões de regresso e, se tiverem sido emitidas, decisões de proibição de entrada e decisões de afastamento, os Estados-Membros deverão respeitar aquele princípio e cumprir integralmente todas as disposições aplicáveis da presente diretiva.»

4 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«A presente diretiva estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito [da União] e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.»

5 O artigo 2.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe:

«A presente diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.»

6 Nos termos do artigo 3.º da mesma diretiva:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

2. “Situação irregular”, 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 [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)] ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro;

3. “Regresso”, o processo de retorno de nacionais de países terceiros, a título de cumprimento voluntário de um dever de regresso ou a título coercivo:

- ao país de origem, ou
- a um país de trânsito, ao abrigo de acordos de readmissão comunitários ou bilaterais ou de outras convenções, ou
- a outro país terceiro, para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceite;

4. “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;

5. “Afastamento”, a execução do dever de regresso, ou seja, o transporte físico para fora do Estado-Membro;

6. “Proibição de entrada”, uma 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;

[...]»

7 O artigo 5.º da Diretiva 2008/115 prevê:

«Na aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros devem ter em devida conta o seguinte:

- a) O interesse superior da criança;
 - b) A vida familiar;
 - c) O estado de saúde do nacional de país terceiro em causa,
- e respeitar o princípio da não repulsão.»

8 O artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 a 5, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território.

[...]»

9 O artigo 7.º, n.º 4, da referida diretiva está redigido nos seguintes termos:

«Se houver risco de fuga ou se tiver sido indeferido um pedido de permanência regular por ser manifestamente infundado ou fraudulento, ou se a pessoa em causa constituir um risco para a ordem ou segurança pública ou para a segurança nacional, os Estados-Membros podem não conceder um prazo para a partida voluntária ou podem conceder um prazo inferior a sete dias.»

10 O artigo 11.º desta mesma diretiva 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.

As vítimas do tráfico de seres humanos a quem tenha sido concedido título de residência, nos termos da Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes [(JO 2004, L 261,

p. 19)], não podem ser objeto de proibição de entrada, sem prejuízo da alínea b) do primeiro parágrafo do n.º 1 e desde que não constituam uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional.

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.

[...]»

Direito belga

- 11 O artigo 7.º, primeiro parágrafo, da loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa à entrada no território, à residência, ao estabelecimento e ao afastamento dos estrangeiros) (*Moniteur belge* de 31 de dezembro de 1980, p. 14584), na versão aplicável aos processos principais (a seguir «Lei de 15 de dezembro de 1980»), dispõe:

«Sem prejuízo de disposições mais favoráveis constantes de um tratado internacional, o ministro ou o seu delegado pode emitir contra um estrangeiro que não seja autorizado a permanecer por um período superior a três meses ou a estabelecer-se no Reino uma ordem para abandonar o território num determinado prazo ou, nos casos previstos nos pontos 1º, 2º, 5º, 11º ou 12º, uma ordem para abandonar o território num determinado prazo:

[...]

12º se ao estrangeiro tiver sido aplicada uma proibição de entrada que não tenha sido suspensa nem revogada.

[...]»

- 12 O artigo 40.º bis, n.º 2, desta lei prevê:

«Entende-se por membro da família do cidadão da União:

- 1º O cônjuge ou o estrangeiro com quem foi registada uma união de facto considerada equivalente ao casamento na Bélgica, que o acompanhe ou a ele se reúna;
- 2º A pessoa que tem uma união de facto registada com um cidadão da União em conformidade com a lei e que o acompanhe ou a ele se reúna.

Os membros da união de facto registada devem satisfazer as seguintes condições:

- a) Provar que têm uma relação de união de facto registada, durável e estável, devidamente comprovada.

A durabilidade e estabilidade dessa relação considera-se demonstrada:

- se os membros da união de facto registada provarem que coabitaram na Bélgica ou noutro país, ininterruptamente, durante pelo menos um ano, antes do pedido; ou

- se os membros da união de facto registada provarem que se conhecem desde há pelo menos dois anos, antes do pedido [...]; ou
 - se os membros da união de facto registada tiverem um filho em comum;
- b) Irem viver juntos;
- c) Terem ambos mais de 21 anos;
- d) Serem solteiros e não terem uma relação de união de facto registada, durável e estável, com outra pessoa;

[...]

3º Os seus descendentes e os do seu cônjuge ou membro da união de facto registada na aceção dos pontos 1º e 2º, até aos 21 anos de idade ou que estejam a seu cargo, que os acompanhem ou a eles se reúnam [...];

[...]

5º Os progenitores de um cidadão da União Europeia menor de idade, na aceção do artigo 40.º, n.º 4, primeiro parágrafo, 2º, desde que este último esteja a cargo daquele e que aquele seja efetivamente titular da responsabilidade parental.»

13 O artigo 40.º ter da referida lei dispõe:

«As disposições do presente capítulo são aplicáveis aos membros da família de um nacional belga, desde que se trate:

- dos membros da família mencionados no artigo 40.º bis, n.º 2, primeiro parágrafo, pontos 1º a 3º, que acompanhem o cidadão belga ou a ele se reúnam;
- dos membros da família mencionados no artigo 40.º bis, n.º 2, primeiro parágrafo, ponto 4º, que sejam progenitores de um cidadão belga menor de idade, que comprovem a sua identidade com base num documento de identificação e que acompanhem o cidadão belga ou a ele se reúnam.

No que diz respeito aos membros da família referidos no artigo 40.º bis, n.º 2, primeiro parágrafo, pontos 1º a 3º, o cidadão belga deve demonstrar:

- que dispõe de meios de subsistência estáveis, suficientes e regulares. [...]
- que dispõe de um alojamento condigno que lhe permite receber o ou os membros da sua família que pedem o reagrupamento [...]

14 O artigo 43.º da mesma lei, que se aplica também aos membros da família de um cidadão belga, por força do seu artigo 40.º ter, tem a seguinte redação:

«A entrada e a residência só podem ser recusadas aos cidadãos da União e aos membros da sua família por razões de ordem pública, de segurança nacional ou de saúde pública, dentro dos limites a seguir indicados:

1º As razões não podem ser invocadas para fins económicos;

2º As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança nacional devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade 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. Não podem ser invocados fundamentos não relacionados diretamente com o caso concreto ou baseados em motivos de prevenção geral.

[...]

Quando o ministro ou o seu delegado, por razões de ordem pública, de segurança nacional ou de saúde pública, pretenda pôr fim à permanência de um cidadão da União ou de um membro da sua família, deve tomar em consideração a duração da permanência da pessoa em questão no Reino, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural e a importância dos laços com o seu país de origem.»

15 O artigo 74/11 da Lei de 15 de dezembro de 1980 dispõe:

«§ 1. A duração da proibição de entrada é determinada tendo em 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:

- 1º Quando não tenha sido concedido prazo para a partida voluntária; ou
- 2º Quando uma decisão de afastamento anterior não tenha sido executada.

O prazo máximo de três anos previsto no n.º 2 é prorrogado até ao máximo de cinco anos, se:

- 1º 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 residência;
- 2º O nacional de país terceiro tiver contraído matrimónio, tiver uma união de facto registada ou adotado uma criança apenas com o intuito de obter ou manter o seu direito de residência no Reino.

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 pode 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 ter, 48/3 e 48/4.»

16 Nos termos do artigo 74/12 desta lei:

«§ 1. O ministro ou o seu delegado pode revogar ou suspender a proibição 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 revogação ou de suspensão da proibição de entrada, justificado 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.

§ 3. A decisão sobre o pedido de revogação ou de suspensão da proibição de entrada é tomada, o mais tardar, no prazo de quatro meses após a apresentação do mesmo. Se não for tomada nenhuma decisão no referido prazo, considera-se que a decisão é negativa.

§ 4. Durante a apreciação do pedido de revogação ou de suspensão, o nacional de país terceiro em causa não tem direito à entrada ou à residência no Reino.

[...]»

17 O artigo 74/13 da referida lei dispõe:

«Ao tomar uma decisão de afastamento, o ministro ou o seu delegado deve ter em conta o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde do nacional de país terceiro em causa.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

18 Resulta da decisão de reenvio que os recorrentes nos processos principais são todos nacionais de países terceiros, membros da família de nacionais belgas que não exerceram a sua liberdade de circulação ou de estabelecimento. Estes recorrentes foram objeto de uma decisão de regresso, acompanhada de uma decisão de proibição de entrada no território do Estado-Membro em causa. Para todos deles, esta última decisão tornou-se definitiva e, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, nos termos do direito nacional, só pode, em princípio, desaparecer ou deixar temporariamente de produzir efeitos mediante a apresentação, no estrangeiro, de um pedido de revogação ou de suspensão da mesma.

19 Os recorrentes nos processos principais apresentaram em seguida, na Bélgica, um pedido de título de residência, na sua qualidade de descendente a cargo de um nacional belga (K.A. e M.Z.), de progenitor de um menor belga (M.J., N.N.N., O.I.O. e R.I.) ou de membro de uma união de facto registada numa relação estável com um nacional belga (B.A.). Estes pedidos não foram tidos em consideração pela autoridade nacional competente, porquanto os recorrentes nos processos principais tinham sido objeto de uma decisão de proibição de entrada no território, ainda em vigor. Os referidos recorrentes contestaram as decisões controvertidas perante o órgão jurisdicional de reenvio.

20 Resulta, em especial, da decisão de reenvio, no que diz respeito, em primeiro lugar, a K.A., de nacionalidade arménia, que lhe foi notificada, em 27 de fevereiro de 2013, uma ordem para abandonar o território, acompanhada de uma proibição de entrada com uma duração de três anos, com o fundamento de que não tinha cumprido a sua obrigação de regresso e de que não lhe tinha sido concedido nenhum prazo para o regresso voluntário, uma vez que era considerada um perigo para a

ordem pública após ter sido detida em flagrante delito de furto numa loja. Em 10 de fevereiro de 2014, K.A. e os seus dois filhos apresentaram, quando se encontravam em território belga, um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, na qualidade de descendentes a cargo do seu pai, de nacionalidade belga. Em 28 de março de 2014, a autoridade nacional competente proferiu a sua decisão, sob a forma de uma ordem para abandonar o território, por meio da qual recusou tomar esse pedido em consideração, devido à proibição de entrada notificada em 27 de fevereiro de 2013.

- 21 Em segundo lugar, no que respeita a M.Z., de nacionalidade russa, foi-lhe notificada, em 2 de julho de 2014, uma ordem para abandonar o território e uma proibição de entrada com uma duração de três anos, com o fundamento de que não tinha cumprido a sua obrigação de regresso e de que não lhe tinha sido concedido nenhum prazo para o regresso voluntário, uma vez que era considerado um perigo para a ordem pública após ter sido constituído arguido por arrombamento e furto numa garagem. Em 8 de setembro de 2014, M.Z. foi repatriado coercivamente para a Rússia. Em 5 de novembro de 2014, quando se encontrava novamente em território belga, o interessado pediu um cartão de residência, na qualidade de descendente a cargo do seu pai belga. Em 29 de abril de 2015, a autoridade nacional competente recusou tomar em consideração esse pedido, devido à decisão de proibição de entrada que lhe tinha sido imposta e, além disso, intimou-o a cumprir uma ordem para abandonar o território.
- 22 Em terceiro lugar, no que se refere a M.J., de nacionalidade ugandesa, foi-lhe ordenado, por duas vezes, que abandonasse o território, a saber, em 13 de janeiro de 2012 e 12 de novembro do mesmo ano. Em 11 de janeiro de 2013, foi-lhe notificada uma proibição de entrada de três anos, com o fundamento de que não tinha dado seguimento a essas obrigações de regresso e de que não lhe tinha sido concedido nenhum prazo para o regresso voluntário, dado o risco de fuga relacionado com a falta de morada oficial na Bélgica e por ter sido considerada um perigo para a ordem pública após ter sido constituída arguida pela polícia, por ofensa à integridade física. Em 20 de fevereiro de 2014, quando se encontrava em território belga, M.J. pediu um cartão de residência, na qualidade de progenitora de um menor de nacionalidade belga, nascido em 26 de outubro de 2013. Por decisão de 30 de abril de 2014, a autoridade nacional competente recusou tomar em consideração o seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, devido à proibição de entrada de 11 de janeiro de 2013, ordenando-lhe igualmente que abandonasse o território.
- 23 Em quarto lugar, no que respeita a N.N.N., de nacionalidade queniana, esta foi objeto de duas ordens para abandonar o território, datadas de 11 de setembro de 2012 e de 22 de fevereiro de 2013, respetivamente. Em seguida, N.N.N. deu à luz uma menina que obteve a nacionalidade belga, através do seu pai, em 3 de abril de 2014. Em 24 de abril de 2014, N.N.N. foi objeto de uma nova ordem para abandonar o território e foi-lhe notificada uma proibição de entrada no território de três anos, por não ter cumprido a sua obrigação de regresso. Em 9 de setembro de 2014, quando se encontrava em território belga, N.N.N. pediu um cartão de residência, na qualidade de progenitora de um menor de nacionalidade belga. Em apoio deste pedido, apresentou provas do pagamento de uma pensão de alimentos pelo pai da sua filha, bem como uma carta em que este declara que não pode tomar conta da filha de ambos, a tempo inteiro, e que é preferível que esta fique com a mãe. Em 4 de março de 2015, a autoridade nacional competente recusou tomar em consideração o pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, devido à proibição de entrada de que N.N.N. tinha sido objeto e, além disso, intimou-a a cumprir uma ordem para abandonar o território.
- 24 Em quinto lugar, no que diz respeito a O.I.O., de nacionalidade nigeriana, este casou-se com R.C., de nacionalidade belga, com a qual teve uma filha, de nacionalidade belga. Em 11 de maio de 2010, O.I.O. foi condenado por ofensa à integridade física dolosa. Depois de ser ter divorciado de O.I.O., foram atribuídas a R.C. as responsabilidades parentais exclusivas sobre a filha de ambos, em 6 de abril de 2011. Esta última tem domicílio em casa da sua mãe, que recebe as prestações familiares e outros benefícios sociais. Por outro lado, o direito de O.I.O. a ter relações pessoais com a sua filha está provisoriamente suspenso. Devido ao seu divórcio de R.C., foi adotada uma decisão de revogação do direito de residência de O.I.O., acompanhada de uma ordem para abandonar o território. Em

28 de maio de 2013, foi-lhe notificada uma proibição de entrada no território com uma duração de oito anos, uma vez que não tinha cumprido a sua obrigação de abandonar o território, e não foi lhe concedido nenhum prazo para o regresso voluntário, uma vez que representava um risco sério, real e atual para a ordem pública. Em 6 de novembro de 2013, quando se encontrava em território belga, O.I.O. pediu um cartão de residência, na qualidade de progenitor de um menor de nacionalidade belga. Em 30 de abril de 2014, a autoridade nacional competente recusou tomar esse pedido em consideração, devido à decisão de proibição de entrada de 28 de maio de 2013, ordenando também a O.I.O. que abandonasse o território.

- 25 Em sexto lugar, no que se refere à situação de R.I., de nacionalidade albanesa, resulta da decisão de reenvio que este é pai de um menor belga. Após o nascimento do seu filho, foi revogado o seu direito de residência, que tinha adquirido fraudulentamente. Em 17 de dezembro de 2012, foi-lhe também notificada uma proibição de entrada no território com uma duração de cinco anos, por ter recorrido à fraude ou a outros meios ilegais para obter ou manter o seu direito de residência. Em seguida, R.I. casou-se, na Albânia, com a mãe, de nacionalidade belga, do seu filho. Em 21 de agosto de 2014, quando se encontrava em território belga, R.I. pediu um cartão de residência, na qualidade de progenitor de um menor belga. Em 13 de fevereiro de 2015, a autoridade nacional competente recusou tomar em consideração esse pedido, devido à decisão de proibição de entrada de que tinha sido objeto e, além disso, intimou-o a cumprir uma ordem para abandonar o território.
- 26 Em sétimo lugar, no que toca a B.A., de nacionalidade guineense, este foi objeto de duas ordens para abandonar o território, datadas de 23 de janeiro de 2013 e 29 de maio de 2013. Em 13 de junho de 2014, foi-lhe notificada uma proibição de entrada no território com a duração de três anos, com o fundamento de não ter cumprido a sua obrigação de regresso. Em seguida, quando se encontrava em território belga, B.A. celebrou um contrato de vida em comum com o seu parceiro de nacionalidade belga e pediu um cartão de residência, na sua qualidade de membro de uma união de facto registada numa relação estável e durável com um nacional belga. Em 21 de maio de 2015, a autoridade nacional competente recusou tomar em consideração o pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, devido à proibição de entrada no território de 13 de junho de 2014 e, além disso, intimou-o a cumprir uma ordem para abandonar o território.
- 27 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece que, em conformidade com uma prática nacional aplicada em todos os casos sem possibilidade de adaptação à situação concreta, os pedidos de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentados pelos recorrentes nos processos principais não foram tidos em consideração e, portanto, não foram analisados quanto ao mérito, uma vez que esses nacionais de países terceiros tinham sido objeto de uma proibição de entrada no território. Em relação a estes pedidos, não foi, assim, tida em conta a vida familiar nem, nos casos pertinentes, o interesse da criança, nem a qualidade de cidadão da União dos membros da família de nacionalidade belga. Este órgão jurisdicional salienta ainda que, segundo a autoridade nacional competente, os recorrentes nos processos principais devem, primeiro, abandonar a Bélgica e, em seguida, pedir a suspensão ou a revogação da proibição de entrada no território, antes de poderem apresentar um pedido de residência no âmbito de um reagrupamento familiar.
- 28 A este respeito, o referido órgão jurisdicional salienta que, em conformidade com o direito nacional, deve ser adotada uma decisão sobre o pedido de revogação ou de suspensão da proibição de entrada no território, apresentado no país de origem da pessoa em causa, no prazo de quatro meses após a apresentação do pedido. Se tal não for o caso, considera-se que a decisão é negativa. Por outro lado, só depois de a decisão sobre a revogação ou a suspensão da proibição de entrada no território ser adotada é que se decidirá, num prazo de seis meses, do pedido de visto apresentado, no âmbito de um reagrupamento familiar, pelo nacional de país terceiro no seu Estado de origem.
- 29 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio observa que os processos que lhe foram submetidos não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação 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), nem 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). Além disso, salienta que os diferentes cidadãos da União em causa nestes processos por força da relação familiar que os une, respetivamente, a cada um dos recorrentes nos processos principais não se deslocam regularmente a outro Estado-Membro, na qualidade de trabalhadores ou de prestadores de serviços, e não desenvolveram nem consolidaram uma vida familiar com os referidos recorrentes durante uma residência efetiva noutro Estado-Membro sem ser a Bélgica.

- 30 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a situação de um cidadão da União que não fez uso do seu direito à liberdade de circulação não pode, por esse simples facto, ser equiparada a uma situação puramente interna, em conformidade com os Acórdãos de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), e de 5 de maio de 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277).
- 31 Salienta ainda que, embora os princípios enunciados no Acórdão de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), só sejam aplicáveis em circunstâncias excecionais, não resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que estejam reservados a situações em que há uma relação biológica entre o nacional de país terceiro, para o qual é pedido um direito de residência, e o cidadão da União, menor de tenra idade. Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que há que ter em conta a relação de dependência entre o cidadão da União de tenra idade e o nacional de país terceiro, uma vez que é devido a esta dependência que o cidadão da União seria, de facto, obrigado a abandonar o território da União se o nacional do país terceiro de que depende não fosse autorizado a aí residir.
- 32 Nestas circunstâncias, o Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve o direito da União, em especial o artigo 20.º TFUE e os artigos 5.º e 11.º da Diretiva [2008/115], 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 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 [Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir “CEDH”),] e do artigo 7.º da Carta?
- 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 Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, n.ºs 38 e 39), Singh e o. (C-218/14, EU:C:2015:476, n.º 54), e O. e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 56)]? A este respeito, v. também [Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354)].

- 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 [2008/115], 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 de 15 de dezembro de 1980], e a correspondente jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à ordem pública ser aplicados por analogia a membros da família de cidadãos da União residente[s] (v. [Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), e de 13 de setembro de 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674)])?
- 2) Deve o direito da União, em especial o artigo 5.º da Diretiva [2008/115] 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 [residência para efeitos 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 [residência para efeitos de] reagrupamento familiar?
 - 3) Deve o direito da União, em especial o artigo 5.º da Diretiva [2008/115] 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 [residência para efeitos de] reagrupamento familiar com um cidadão da União residente?
 - 4) Implica o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva [2008/115] 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?
 - a) Deve o artigo 11.º, n.º 3, terceiro e quarto parágrafos, da Diretiva [2008/115] 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 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 [2008/115] a uma interpretação segundo a qual um pedido 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?»

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

- 33 Na sequência da leitura das conclusões da advogada-geral, o Governo belga, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de dezembro de 2017, pediu a reabertura da fase oral do processo, para que lhe fosse dada a possibilidade, por um lado, de reagir às referidas conclusões, uma vez que estas contêm, no seu entender, uma interpretação incorreta da Diretiva 2008/115, e, por outro, de apresentar as suas observações sobre os Acórdãos de 26 de julho de 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590), e de 14 de setembro de 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684).
- 34 No tocante à crítica formulada contra as conclusões apresentadas pela advogada-geral, importa recordar, por um lado, que o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça não preveem a possibilidade de as partes interessadas apresentarem observações em resposta às conclusões apresentadas pelo advogado-geral (Acórdão de 25 de outubro de 2017, Polbud — Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 35 Por outro lado, nos termos do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, ao advogado-geral cabe apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção. A este respeito, o Tribunal de Justiça não está vinculado pelas conclusões do advogado-geral nem pela fundamentação em que este baseia essas conclusões. Por conseguinte, o desacordo de uma parte interessada com as conclusões do advogado-geral, sejam quais forem as questões nelas examinadas, não pode constituir, em si mesmo, um fundamento justificativo da reabertura da fase oral (Acórdão de 25 de outubro de 2017, Polbud — Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 36 Além disso, importa recordar que o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o disposto no artigo 83.º do seu Regulamento de Processo, designadamente se considerar que não está suficientemente esclarecido ou ainda quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre os interessados (Acórdão de 22 de junho de 2017, Federatie Nederlandse Vakvereniging e o., C-126/16, EU:C:2017:489, n.º 33).
- 37 No entanto, no presente processo, o Tribunal de Justiça considera, ouvido o advogado-geral, que dispõe de todos os elementos necessários para se pronunciar sobre o pedido prejudicial que lhe foi submetido e que este não deve de ser examinado à luz de um argumento que não tenha sido perante si debatido.
- 38 Tendo em conta o exposto, o Tribunal de Justiça considera que não há que reabrir a fase oral do processo.

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

- 39 A título preliminar, importa, em primeiro lugar, observar que as situações em causa nos processos principais dizem todas respeito à recusa da autoridade nacional competente de tomar em consideração um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, apresentado na Bélgica por um nacional de país terceiro, membro da família de um nacional belga, enquanto descendente ou progenitor deste, ou membro de uma união de facto registada com este, com o fundamento de que o referido nacional de país terceiro é objeto de uma decisão de proibição de entrada no território. O órgão jurisdicional de reenvio refere que, segundo o direito nacional, os recorrentes nos processos principais devem, em princípio, apresentar, no seu país de origem, um pedido de revogação ou de suspensão da proibição de entrada no território de que são objeto, antes de poderem apresentar validamente um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar.
- 40 Em seguida, este órgão jurisdicional precisa que, em cada um dos sete processos apensos nas causas principais, o nacional belga em questão nunca exerceu a sua liberdade de circulação na União. Assim, os nacionais de países terceiros, membros da família do nacional belga, não podem retirar um direito de residência derivado da Diretiva 2004/38 nem do artigo 21.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 52 a 54).
- 41 Por último, resulta da decisão de reenvio que as «decisões de afastamento» adotadas pela autoridade nacional competente incluem a obrigação de os recorrentes nos processos principais abandonarem o território belga e são acompanhadas de uma proibição de entrada no território. Como salienta a advogada-geral no n.º 44 das suas conclusões, estas decisões devem, portanto, para efeitos da análise das questões submetidas ao Tribunal de Justiça, ser consideradas «decisões de regresso» na aceção do artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115 (v. também, neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 39).

Quanto às duas primeiras questões

- 42 Com as suas duas primeiras questões, que há que analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância:
- se os artigos 5.º e 11.º da Diretiva 2008/115 e o artigo 20.º TFUE, lidos, se for caso disso, à luz dos artigos 7.º e 24.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma prática de um Estado-Membro que consiste em não tomar em consideração um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, apresentado no seu território por um nacional de país terceiro, membro da família de um cidadão da União que possui a nacionalidade desse Estado-Membro e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, pelo simples motivo de esse nacional de país terceiro ser objeto de uma proibição de entrada no referido território, sem que tenha sido analisado se entre o cidadão da União e o referido nacional de país terceiro existe uma relação de dependência de uma natureza tal que, em caso de recusa de concessão de um direito de residência derivado a este último, o referido cidadão da União seria, de facto, obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo, e ficaria, assim, privado do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto;
 - em caso de resposta afirmativa, que elementos devem ser tidos em conta para efeitos da apreciação da existência de uma relação de dependência deste tipo e, quando o cidadão da União for menor, que importância se deve dar à existência de uma relação familiar, seja de natureza biológica ou jurídica, bem como ao regime de residência e de responsabilidade financeira desse cidadão da União, nacional do Estado-Membro em causa;

- que impacto podem ter, neste contexto:
 - o facto de a relação de dependência invocada pelo nacional de país terceiro em apoio do seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar ter surgido após a adoção, contra este, de uma decisão de proibição de entrada no território;
 - o facto de a referida proibição se ter já tornado definitiva no momento em que o nacional de país terceiro apresenta o seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar; e
 - o facto de a referida proibição ser justificada pelo incumprimento de uma obrigação de regresso ou por razões de ordem pública.

Quanto à não tomada em consideração de um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, devido a uma medida de proibição de entrada no território do Estado-Membro em causa contra o autor desse pedido

43 Em primeiro lugar, importa determinar se os artigos 5.º e 11.º da Diretiva 2008/115 ou o artigo 20.º TFUE, lidos, sendo caso disso, à luz dos artigos 7.º e 24.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma prática de um Estado-Membro que consiste em não tomar em consideração o pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado no território do referido Estado-Membro por um nacional de país terceiro objeto de uma proibição de entrada no território.

– *Quanto à Diretiva 2008/115*

44 Antes de mais, importa recordar que a Diretiva 2008/115 apenas se aplica ao regresso de nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular, não tendo, portanto, por objeto harmonizar completamente as regras dos Estados-Membros relativas à permanência de estrangeiros (Acórdão de 1 de outubro de 2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, n.º 20). Assim, as normas e procedimentos comuns instituídos pela Diretiva 2008/115 só dizem respeito à adoção de decisões de regresso e à execução dessas decisões (Acórdão de 6 de dezembro de 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, n.º 29).

45 Em especial, nenhuma disposição dessa diretiva regula a forma como deve ser tratado um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado, como nos processos principais, após a adoção de uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada no território. Além disso, a recusa de tomar em consideração esse pedido nas circunstâncias descritas no n.º 27 do presente acórdão não é suscetível de pôr em causa a aplicação do procedimento de regresso previsto pela referida diretiva.

46 Daqui decorre que a Diretiva 2008/115, em especial os seus artigos 5.º e 11.º, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma prática de um Estado-Membro que consiste em não tomar em consideração um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado no seu território por um nacional de país terceiro, membro da família de um cidadão da União que possui a nacionalidade desse Estado-Membro e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, pelo simples motivo de esse nacional de país terceiro ser objeto de uma proibição de entrada no referido território.

– *Quanto ao artigo 20.º TFUE*

47 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, 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 se destina a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos

Estados-Membros (v., nomeadamente, Acórdãos de 20 de setembro de 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, n.º 31; de 8 de março de 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, n.º 41; e de 13 de setembro de 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 69 e jurisprudência referida).

- 48 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 13 de setembro de 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 70 e jurisprudência referida).
- 49 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 (Acórdãos de 8 de março de 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, n.º 42; de 6 de dezembro de 2012, *O e o.*, C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 45; e de 10 de maio de 2017, *Chavez-Vilchez e o.*, C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 61).
- 50 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 10 de maio de 2017, *Chavez-Vilchez e o.*, C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 62 e jurisprudência referida).
- 51 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 (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de março de 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, n.ºs 43 e 44, de 10 de maio de 2017, *Chavez-Vilchez e o.*, C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 63).
- 52 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 (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de novembro de 2011, *Dereci e o.*, C-256/11, EU:C:2011:734, n.ºs 65 a 67; de 6 de dezembro de 2012, *O e o.*, C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 56; e de 10 de maio de 2017, *Chavez-Vilchez e o.*, C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 69).
- 53 No caso em apreço, há que constatar que a prática em causa nos processos principais diz respeito às modalidades processuais segundo as quais, no âmbito de um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, um nacional de país terceiro pode invocar a existência de um direito derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE.
- 54 A este respeito, embora, de facto, caiba aos Estados-Membros determinar as modalidades de implementação do direito de residência derivado que, nas situações muito particulares referidas no n.º 51 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 (v., neste sentido, Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o., C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 76).

- 55 Ora, a prática nacional em causa nos processos principais condiciona a análise do pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar e a eventual concessão de um direito de residência derivado, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, à obrigação de o nacional de país terceiro em causa abandonar previamente o território da União para apresentar um pedido de revogação ou de suspensão da proibição de entrada no território de que é objeto. Resulta também da decisão de reenvio que não é efetuada nenhuma análise da existência eventual de uma relação de dependência entre esse nacional de país terceiro e o membro da sua família, cidadão da União, conforme enunciada no n.º 52 do presente acórdão, enquanto o nacional de país terceiro não tiver obtido a revogação ou a suspensão da sua proibição de entrada no território.
- 56 Contrariamente ao que alega o Governo belga, a obrigação assim imposta pela prática nacional em causa ao nacional de país terceiro, de abandonar o território da União para solicitar a revogação ou a suspensão da proibição de entrada no território da qual é objeto, é suscetível de comprometer o efeito útil do artigo 20.º TFUE, se o cumprimento desta obrigação conduzir, devido à existência de uma relação de dependência entre o referido nacional de país terceiro e um cidadão da União, membro da sua família, a que este último seja, de facto, obrigado a acompanhá-lo e, por conseguinte, a abandonar, também ele, o território da União por um período que, como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, é indeterminado.
- 57 Por conseguinte, embora seja verdade que a recusa de um nacional de país terceiro em cumprir uma obrigação de regresso e cooperar no âmbito de um procedimento de afastamento não lhe pode permitir evitar, inteira ou parcialmente, os efeitos jurídicos de uma decisão de proibição de entrada (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, n.º 52), não é menos verdade que quando um nacional de país terceiro submete 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 recusar tomar em consideração esse pedido, pelo simples motivo de esse nacional de país terceiro ser objeto de uma proibição de entrada no território desse Estado-Membro. Pelo contrário, cabe-lhe analisar o referido pedido e apreciar se entre o nacional de país terceiro e o cidadão da União em causa existe uma relação de dependência tal que, em princípio, deve ser atribuído um direito de residência derivado a esse nacional, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, sob pena de se obrigar, de facto, o referido cidadão a abandonar o território da União, considerado no seu todo, e, por conseguinte, privá-lo do gozo efetivo do essencial dos direitos que lhe confere o seu estatuto. Se for esse o caso, o Estado-Membro em causa deve então revogar ou, pelo menos, suspender a decisão de regresso e a proibição de entrada no território contra o referido nacional.
- 58 Com efeito, seria contrário ao objetivo prosseguido pelo artigo 20.º TFUE obrigar o nacional de país terceiro a abandonar o território da União, por tempo indeterminado, para obter a revogação ou a suspensão da proibição de entrada nesse território da qual é objeto, sem que tenha sido previamente verificado se não existe entre o referido nacional de país terceiro e o cidadão da União, membro da sua família, uma relação de dependência tal que obrigue este último a ir com o nacional de país terceiro para o seu país de origem, quando, precisamente devido a esta relação de dependência, deve, em princípio, ser reconhecido um direito de residência derivado ao referido nacional de país terceiro ao abrigo do artigo 20.º TFUE.
- 59 Contrariamente ao que defende o Governo belga, o artigo 3.º, ponto 6, e o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115 não são suscetíveis de pôr em causa esta conclusão.

- 60 É verdade que, nos termos do artigo 11.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2008/115, os Estados-Membros podem analisar a possibilidade de revogar ou suspender uma proibição de entrada que acompanha uma decisão de regresso, concedendo um prazo para a partida voluntária, quando o nacional de país terceiro abandonou o território em conformidade com a referida decisão. No entanto, importa salientar que, no terceiro e no quarto parágrafo desse mesmo artigo 11.º, n.º 3, o legislador da União previu a possibilidade de os Estados-Membros revogarem ou suspenderem essa proibição, em casos especiais, por razões diferentes da referida no primeiro parágrafo dessa disposição, sem que se precise, nos referidos parágrafos, que o nacional de país terceiro que é objeto de uma decisão de proibição de entrada tem de ter abandonado o território do Estado-Membro em causa.
- 61 Por conseguinte, contrariamente ao que alega o Governo belga, o artigo 3.º, ponto 6, e o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115 não proíbem que os Estados-Membros revoguem ou suspendam uma proibição de entrada no território, quando a decisão de regresso não foi executada e o nacional de país terceiro se encontra no seu território.
- 62 Daqui decorre que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma prática de um Estado-Membro que consiste em não tomar em consideração um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, apresentado no seu território por um nacional de país terceiro, membro da família de um cidadão da União que possui a nacionalidade desse Estado-Membro e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, pelo simples motivo de esse nacional de país terceiro ser objeto de uma proibição de entrada no referido território, sem que tenha sido analisado se entre esse cidadão da União e esse nacional de país terceiro existe uma relação de dependência de uma natureza tal que, em caso de recusa de concessão de um direito de residência derivado a este último, o referido cidadão da União seria, de facto, obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo, e ficaria, assim, privado do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto.
- Quanto à existência de uma relação de dependência suscetível de servir de base a um direito de residência derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE nos processos principais*
- 63 Em segundo lugar, importa analisar as circunstâncias em que uma relação de dependência, suscetível de servir de base a um direito de residência derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE, se pode materializar nos processos principais.
- 64 A este respeito, há que salientar que os recursos nos processos principais interpostos, respetivamente, por K.A., M.Z. e B.A. dizem respeito a pedidos de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentados por nacionais de países terceiros, maiores, cujo progenitor ou pessoa com quem estes têm uma união de facto registada, também maior, é nacional belga. Em contrapartida, os recursos nos processos principais de M.J., N.N.N., O.I.O. e R.I. dizem respeito a pedidos de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentados por nacionais de países terceiros, maiores, cujo filho, menor, é nacional belga.
- 65 No que respeita, por um lado, aos processos principais que têm como recorrentes, respetivamente, K.A., M.Z. e B.A., importa, primeiro, salientar que, diferentemente dos menores, e mais ainda se estes forem crianças de tenra idade como os cidadãos da União em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), 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.

- 66 Nos casos em apreço, em nenhum dos três processos principais em que está em causa uma relação familiar entre maiores se afigura que os autos submetidos ao Tribunal de Justiça demonstrem uma relação de dependência tal que justifique a concessão ao nacional de país terceiro de um direito de residência derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE.
- 67 Assim, em primeiro lugar, no que se refere a K.A., o órgão jurisdicional de reenvio limita-se a constatar que esta está a cargo do seu pai, de nacionalidade belga, sem que resulte da decisão de reenvio ou das observações apresentadas por K.A. que essa relação de dependência possa ser suscetível de obrigar o pai desta última a abandonar o território da União, em caso de recusa de concessão de um direito de residência na Bélgica a K.A.
- 68 Segundo, no que diz respeito a M.Z., só no plano financeiro é que este depende do seu pai belga. Ora, como salientou, em substância, a advogada-geral no n.º 79 das suas conclusões, tal relação de dependência puramente financeira não é manifestamente suscetível de obrigar o pai de M.Z., nacional belga, a abandonar o território da União, considerado no seu todo, caso seja recusada a concessão de um direito de residência na Bélgica a M.Z.
- 69 Terceiro, nada na decisão de reenvio indica que haja qualquer situação de dependência entre B.A. e a pessoa com quem tem uma união de facto registada.
- 70 Por outro lado, no que diz respeito aos recursos nos processos principais interpostos por M.J., N.N.N., O.I.O. e R.I., há que recordar que o Tribunal de Justiça já considerou como elementos pertinentes para determinar se a recusa em reconhecer o direito de residência derivado ao progenitor, nacional de país terceiro, de um menor, cidadão da União, implica para este a privação do gozo efetivo do essencial dos direitos que lhe são conferidos pelo seu estatuto ao obrigar este menor, de facto, a acompanhar o seu progenitor e, portanto, a abandonar o território da União, considerado no seu todo, a questão da guarda do menor e a questão de saber se o encargo legal, financeiro ou afetivo deste menor é assumido pelo progenitor nacional de país terceiro (v., neste sentido, Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o., C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 68 e jurisprudência referida).
- 71 Mais especificamente, para apreciar o risco de o menor em causa, cidadão da União, ser obrigado a abandonar o território da União se ao seu progenitor, nacional de país terceiro, fosse recusada a concessão de um direito de residência derivado no Estado-Membro em causa, compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, em cada processo principal, qual é o progenitor que assume a guarda efetiva do menor e se existe uma relação de dependência efetiva entre este e o progenitor nacional de país terceiro. No âmbito desta apreciação, as autoridades competentes devem ter em conta o direito ao respeito da vida familiar, como enunciado no artigo 7.º da Carta, devendo este artigo ser lido em conjugação com a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança, reconhecido no artigo 24.º, n.º 2, da Carta (Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o., C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 70).
- 72 A circunstância de o outro progenitor, cidadão da União, ser realmente capaz de — e estar pronto para — assumir sozinho a guarda quotidiana e efetiva do filho constitui um elemento pertinente, mas não é, por si só, suficiente para se poder concluir que entre o progenitor nacional de país terceiro e o menor não existe uma relação de dependência tal que este último seria obrigado a abandonar o território da União se fosse recusado um direito de residência a esse nacional de país terceiro. Com efeito, essa conclusão deve assentar na tomada em consideração, no interesse superior da criança em causa, de todas as circunstâncias do caso em apreço, nomeadamente, da sua idade, do seu desenvolvimento físico e emocional, do grau da sua relação afetiva tanto com o progenitor cidadão da União como com o progenitor nacional de país terceiro e do risco que a separação deste último acarretaria para o equilíbrio dessa criança (Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o., C-133/15, EU:C:2017:354, n.º 71).

- 73 Assim, o facto de o progenitor, nacional de país terceiro, coabitar com o menor, cidadão da União, é um dos elementos pertinentes a tomar em consideração para determinar a existência de uma relação de dependência entre eles, sem, no entanto, ser uma condição necessária da mesma (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, O e o., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 54).
- 74 Em contrapartida, 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 (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de novembro de 2011, Dereci e o., C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 68, e de 6 de dezembro de 2012, O e o., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 52).
- 75 Assim, a existência de uma relação familiar, quer seja de natureza biológica ou jurídica, entre o cidadão da União menor e o seu progenitor, nacional de país terceiro, não é suficiente para justificar que seja reconhecido ao referido progenitor, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, um direito de residência derivado no território do Estado-Membro do qual o menor é nacional.
- 76 Resulta dos n.ºs 64 a 75 do presente acórdão que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que:
- quando o cidadão da União é maior, só é possível existir uma relação de dependência suscetível de justificar a concessão, ao nacional de país terceiro em causa, de um direito de residência derivado ao abrigo deste artigo, em casos excecionais em que, tendo em conta todas as circunstâncias relevantes, a pessoa em causa não pode, de modo nenhum, ser separada do membro da sua família de que depende;
 - quando o cidadão da União é menor, a apreciação da existência de uma relação de dependência deste tipo deve basear-se na tomada em consideração, no interesse superior da criança, de todas as circunstâncias do caso, nomeadamente a sua idade, o seu desenvolvimento físico e emocional, o grau da sua relação afetiva com cada um dos seus progenitores, bem como o risco que a separação do progenitor nacional de país terceiro acarretaria para o equilíbrio desse menor. A existência de uma relação familiar com esse nacional, quer seja de natureza biológica ou jurídica, não é suficiente, e a coabitação com este último não é necessária para efeitos da demonstração dessa relação de dependência.

Quanto à importância do momento em que surgiu a relação de dependência

- 77 Em terceiro lugar, importa determinar se o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que é indiferente que a relação de dependência invocada pelo nacional de país terceiro em apoio do seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar tenha surgido após a adoção, contra si, de uma proibição de entrada no território.
- 78 A este respeito, há que recordar, por um lado, que o direito de residência reconhecido aos nacionais de países terceiros, membros da família de um cidadão da União, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, constitui um direito de residência derivado, que visa proteger as liberdades de circulação e de residência do cidadão da União, e, por outro, que é em razão da relação de dependência entre esse cidadão da União e o membro da sua família, nacional de país terceiro, na aceção indicada no n.º 52 do presente acórdão, que deve ser reconhecido a este último um direito de residência no território do Estado-Membro de que esse cidadão da União é nacional.

- 79 Nestas condições, o efeito útil da cidadania da União seria prejudicado se um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar devesse ser automaticamente indeferido quando uma relação de dependência entre o cidadão da União e o membro da sua família, nacional de país terceiro, tenha surgido numa altura em que este último tinha já sido objeto de uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada no território e se sabia, portanto, em situação irregular. Com efeito, nesse caso, a existência dessa relação de dependência entre o cidadão da União e o nacional de país terceiro não pôde, por hipótese, ser tomada em consideração quando da decisão de regresso, acompanhada de uma proibição de entrada, da qual este último foi objeto.
- 80 De resto, o Tribunal de Justiça já admitiu, nos Acórdãos de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), e de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o. (C-133/15, EU:C:2017:354), que seja reconhecido um direito de residência derivado, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, a nacionais de países terceiros, progenitores de cidadãos da União, menores e que nunca exerceram a sua liberdade de circulação, apesar de, no momento do nascimento destes, os seus progenitores se encontrarem em situação irregular no território do Estado-Membro em causa.
- 81 Resulta do exposto que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que é indiferente que a relação de dependência invocada pelo nacional de país terceiro em apoio do seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar tenha surgido após a adoção, contra si, de uma proibição de entrada no território.

Quanto ao caráter definitivo da proibição de entrada no território

- 82 Em quarto lugar, importa determinar se o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que é indiferente que a decisão de proibição de entrada no território contra o nacional de país terceiro se tivesse já tornado definitiva no momento em que este apresentou o seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar.
- 83 A este respeito, como resulta dos n.ºs 57 a 61 do presente acórdão, o efeito útil do artigo 20.º TFUE impõe que se revogue ou suspenda essa proibição de entrada, mesmo quando a mesma se tenha tornado definitiva, se entre o referido nacional de país terceiro e o cidadão da União, membro da sua família, existir uma relação de dependência tal que justifique a concessão a esse nacional de país terceiro de um direito de residência derivado no território do Estado-Membro em causa, ao abrigo do artigo 20.º
- 84 Daqui decorre que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que é indiferente que a decisão de proibição de entrada no território contra o nacional de país terceiro já se tivesse tornado definitiva no momento em que este apresentou o seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar.

Quanto aos fundamentos da proibição de entrada no território

- 85 Em quinto lugar, cumpre determinar se o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que é indiferente que a decisão de proibição de entrada no território contra o nacional de país terceiro que apresentou um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar seja justificada pelo incumprimento da sua obrigação de regresso ou por razões de ordem pública.
- 86 A título preliminar, importa salientar que, por força do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, os Estados-Membros são obrigados a adotar uma decisão de proibição de entrada no território quando o nacional de país terceiro que foi objeto de uma decisão de regresso não tenha cumprido a sua obrigação de regresso ou quando não lhe tenha sido concedido um prazo para a partida voluntária, o que pode ser o caso, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 4, da referida diretiva, quando a pessoa em causa constituir um risco para a ordem ou segurança públicas ou para a segurança nacional.

- 87 Primeiro, no que respeita ao incumprimento da obrigação de regresso, há que salientar que é indiferente que a proibição de entrada no território tenha sido adotada por esse motivo.
- 88 Com efeito, pelas razões expostas nos n.ºs 53 a 62 e nos n.ºs 79 e 80 do presente acórdão, um Estado-Membro não pode recusar tomar em consideração um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, apresentado no seu território por um nacional de país terceiro, pelo simples motivo de que, por não ter cumprido a sua obrigação de regresso, esse nacional reside irregularmente no referido território, sem ter apreciado previamente se não existe entre esse nacional de país terceiro e o cidadão da União, membro da sua família, uma relação de dependência tal que imponha reconhecer ao referido nacional um direito de residência derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE.
- 89 Além disso, há que recordar, por um lado, que o direito de residência no Estado-Membro de acolhimento, reconhecido pelo artigo 20.º TFUE ao nacional de país terceiro, membro da família de um cidadão da União, decorre diretamente deste artigo e não pressupõe que o nacional de país terceiro disponha já de um título de residência no território do Estado-Membro em causa e, por outro, que, uma vez que o benefício desse direito de residência deve ser reconhecido ao referido nacional de país terceiro desde a constituição da relação de dependência entre este último e o cidadão da União, esse nacional já não pode ser considerado, a partir desse momento e enquanto durar essa relação de dependência, em situação irregular no território do Estado-Membro em causa, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115.
- 90 Segundo, no que diz respeito à circunstância de a proibição de entrada no território decorrer de razões de ordem pública, o Tribunal de Justiça já decidiu que o artigo 20.º TFUE não afeta a possibilidade de os Estados-Membros invocarem uma exceção relacionada, nomeadamente, com a manutenção da ordem pública e a salvaguarda da segurança pública. Não obstante, na medida em que a situação dos recorrentes nos processos principais está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, a sua apreciação deve ter em conta o direito ao respeito da vida privada e familiar, como enunciado no artigo 7.º da Carta, devendo este artigo ser lido, sendo caso disso, em correlação com a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança, reconhecido no artigo 24.º, n.º 2, da Carta (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 81, e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 36).
- 91 Além disso, enquanto justificação de uma derrogação ao direito de residência dos cidadãos da União ou dos membros das suas famílias, os conceitos de «ordem pública» e de «segurança pública» devem ser entendidos em sentido estrito. Assim, o conceito de «ordem pública» pressupõe, em qualquer caso, além da perturbação da ordem social que qualquer infração à lei constitui, a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade. Quanto ao conceito de «segurança pública», decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o mesmo compreende quer a segurança interna de um Estado-Membro quer a sua segurança externa e que, por conseguinte, uma ameaça ao funcionamento das instituições e dos serviços públicos essenciais, assim como a sobrevivência da população, tal como o risco de uma perturbação grave das relações externas ou da coexistência pacífica dos povos, ou ainda uma ameaça aos interesses militares, podem afetar a segurança pública. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que a luta contra a criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes em associação criminosa ou contra o terrorismo está incluída no conceito de «segurança pública» (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.ºs 82 e 83, e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.ºs 37 a 39).
- 92 Neste contexto, há que considerar que se a recusa do direito de residência se basear 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 por um nacional de um Estado terceiro, essa recusa pode ser 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 (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 84, e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 40).

- 93 Em contrapartida, essa conclusão não pode ser retirada automaticamente apenas com base nos antecedentes penais do interessado. Apenas pode resultar, se for o caso, de uma apreciação concreta de todas as circunstâncias atuais e pertinentes do caso em apreço, à luz do princípio da proporcionalidade, do interesse superior da criança e dos direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça (Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 85, e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 41).
- 94 Esta apreciação deve, assim, designadamente, tomar em consideração o comportamento da pessoa em causa, a duração e o caráter legal da residência do interessado no território do Estado-Membro em causa, a natureza e a gravidade da infração cometida, o grau de perigosidade atual do interessado para a sociedade, a idade das crianças eventualmente em causa e o seu estado de saúde, bem como a respetiva situação familiar e económica (Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 86, e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 42).
- 95 Ora, resulta da decisão de reenvio que a prática nacional em causa nos processos principais não impõe à autoridade nacional competente efetuar essa apreciação concreta de todas as circunstâncias relevantes do caso concreto antes de indeferir um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado em circunstâncias como as dos processos principais.
- 96 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que não resulta das decisões impugnadas perante si que essa apreciação concreta tenha sido realizada aquando da adoção de uma decisão de regresso, acompanhada de uma proibição de entrada, de que foram objeto os recorrentes nos processos principais. Em qualquer hipótese, mesmo supondo que seja esse o caso, a autoridade nacional competente não está menos obrigada a examinar, no momento em que tenciona indeferir o pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado pelo nacional de país terceiro, se, desde a adoção da decisão de regresso, as circunstâncias de facto não se alteraram a ponto de um direito de residência já não poder ser recusado (v., por analogia, Acórdãos de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.ºs 79 e 82, e de 11 de novembro de 2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, n.ºs 45 e 47).
- 97 Daqui decorre que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que é indiferente que a decisão de proibição de entrada no território contra o nacional de país terceiro que apresentou um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar seja justificada pelo incumprimento de uma obrigação de regresso. Quando essa decisão tiver sido justificada por razões de ordem pública, estas só podem conduzir à recusa de concessão a esse nacional de país terceiro de um direito de residência derivado ao abrigo do referido artigo se resultar de uma apreciação concreta de todas as circunstâncias do caso, à luz do princípio da proporcionalidade, do interesse superior da criança ou das eventuais crianças em causa e dos direitos fundamentais, que o interessado representa uma ameaça real, atual e suficientemente grave para a ordem pública.

Quanto à terceira questão

- 98 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º da Diretiva 2008/115 e os artigos 7.º e 24.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma prática nacional por força da qual é adotada uma decisão de regresso contra um nacional de país terceiro, que já foi objeto de uma decisão de regresso, acompanhada de uma decisão de proibição de entrada no território, ainda em vigor, sem que sejam tidos em conta os elementos da sua vida familiar, nomeadamente o interesse do seu filho menor, mencionados num pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado após a adoção dessa proibição de entrada no território.

- 99 Tendo em conta a resposta dada à primeira e segunda questões, importa entender a terceira questão como tendo por objeto exclusivamente os casos em que o nacional de país terceiro não pode beneficiar de um direito de residência derivado ao abrigo do artigo 20.º TFUE.
- 100 Nesta perspetiva, em primeiro lugar, há que recordar que, nos termos do seu considerando 2, a Diretiva 2008/115 pretende implementar uma política eficaz de afastamento e repatriamento, assente em normas comuns, para proceder ao repatriamento em condições humanas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e pela dignidade das pessoas. Conforme resulta tanto da sua epígrafe como do seu artigo 1.º, a Diretiva 2008/115 estabelece, para o efeito, «normas e procedimentos comuns» que devem ser aplicados nos Estados-Membros, para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (Acórdão de 5 de novembro de 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 101 Por outro lado, decorre do considerando 6 dessa diretiva que os Estados-Membros são obrigados a tomar, relativamente aos nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território, uma decisão de regresso, prescrita pelo artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva, através de um procedimento justo e transparente.
- 102 Mais especificamente, em aplicação do artigo 5.º da Diretiva 2008/115, com a epígrafe «Não repulsão, interesse superior da criança, vida familiar e estado de saúde», na aplicação da referida diretiva, os Estados-Membros devem, por um lado, ter em devida conta o interesse superior da criança, a vida familiar, o estado de saúde do nacional de país terceiro em causa e, por outro, respeitar o princípio da não repulsão (Acórdão de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, n.º 48).
- 103 Daqui resulta que, quando a autoridade nacional competente tencione adotar uma decisão de regresso, deve necessariamente respeitar as obrigações impostas pelo artigo 5.º da Diretiva 2008/115 e ouvir o interessado a esse propósito. A este respeito, incumbe ao interessado cooperar com a autoridade nacional competente quando da sua audição, a fim de lhe fornecer todas as informações pertinentes sobre a sua situação pessoal e familiar e, em especial, as que podem justificar que não seja tomada uma decisão de regresso (Acórdão de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, n.ºs 49 e 50).
- 104 Assim, o artigo 5.º da Diretiva 2008/115 opõe-se a que um Estado-Membro adote uma decisão de regresso sem ter em conta os elementos pertinentes da vida familiar do nacional de país terceiro em causa, que esse nacional invocou — ainda que em apoio de um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar — para se opor à adoção dessa decisão, mesmo quando o referido nacional já foi objeto de uma decisão de regresso, acompanhada de uma proibição de entrada no território.
- 105 Todavia, como foi salientado no n.º 103 do presente acórdão, o interessado tem um dever de cooperação leal com a autoridade nacional competente. Este dever de cooperação leal impõe-lhe informar, o mais rapidamente possível, a referida autoridade de qualquer evolução pertinente da sua vida familiar. Com efeito, o direito do nacional de país terceiro a que a evolução da sua situação familiar seja tida em conta antes de ser adotada uma decisão de regresso não pode ser instrumentalizado para reabrir ou prolongar indefinidamente o procedimento administrativo (v., por analogia, Acórdão de 5 de novembro de 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 71).
- 106 Assim, quando, como nos processos principais, o nacional de país terceiro já foi objeto de uma decisão de regresso, e na medida em que, nesse primeiro procedimento, pôde invocar os elementos da sua vida familiar, que já existiam nessa altura e que servem de base ao seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar, a autoridade nacional competente não pode ser criticada por não ter em conta, no procedimento de regresso iniciado posteriormente, os referidos elementos, que deviam ter sido invocados pelo interessado numa fase anterior do procedimento.

107 Assim, há que responder à terceira questão que o artigo 5.º da Diretiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma prática nacional por força da qual é adotada uma decisão de regresso contra um nacional de país terceiro, que já foi objeto de uma decisão de regresso, acompanhada de uma decisão de proibição de entrada no território, ainda em vigor, sem que sejam tidos em conta os elementos da sua vida familiar, nomeadamente o interesse do seu filho menor, mencionados num pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado após a adoção dessa proibição de entrada no território, exceto quando esses elementos já pudessem ter sido invocados anteriormente pelo interessado.

Quanto à quarta questão

108 Atendendo às respostas dadas às questões primeira a terceira, não há que responder à quarta questão.

Quanto às despesas

109 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 (Grande Secção) declara:

- 1) **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, em especial os seus artigos 5.º e 11.º, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma prática de um Estado-Membro que consiste em não tomar em consideração um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado no seu território por um nacional de país terceiro, membro da família de um cidadão da União que possui a nacionalidade desse Estado-Membro e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, pelo simples motivo de esse nacional de país terceiro ser objeto de uma proibição de entrada no referido território.**
- 2) **O artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que:**
 - se opõe a uma prática de um Estado-Membro que consiste em não tomar em consideração tal pedido, por esse simples motivo, sem que tenha sido analisado se entre esse cidadão da União e esse nacional de país terceiro existe uma relação de dependência de uma natureza tal que, em caso de recusa de concessão de um direito de residência derivado a este último, o referido cidadão da União seria, de facto, obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo, e ficaria, assim, privado do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto;
 - quando o cidadão da União é maior, só é possível existir uma relação de dependência suscetível de justificar a concessão, ao nacional de país terceiro em causa, de um direito de residência derivado ao abrigo deste artigo, em casos excecionais em que, tendo em conta todas as circunstâncias relevantes, a pessoa em causa não pode, de modo nenhum, ser separada do membro da sua família de que depende;
 - quando o cidadão da União é menor, a apreciação da existência de uma relação de dependência deste tipo deve basear-se na tomada em consideração, no interesse superior da criança, de todas as circunstâncias do caso, nomeadamente a sua idade, o seu desenvolvimento físico e emocional, o grau da sua relação afetiva com cada um dos seus progenitores, bem como o risco que a separação do progenitor nacional de país terceiro

acarretaria para o equilíbrio desse menor; a existência de uma relação familiar com esse nacional, quer seja de natureza biológica ou jurídica, não é suficiente, e a coabitação com este último não é necessária para efeitos da demonstração dessa relação de dependência;

- é indiferente que a relação de dependência invocada pelo nacional de país terceiro em apoio do seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar tenha surgido após a adoção, contra si, de uma proibição de entrada no território;
- é indiferente que a decisão de proibição de entrada no território contra o nacional de país terceiro já se tivesse tornado definitiva no momento em que este apresentou o seu pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar; e
- é indiferente que a decisão de proibição de entrada no território contra o nacional de país terceiro que apresentou um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar seja justificada pelo incumprimento de uma obrigação de regresso; quando essa decisão tiver sido justificada por razões de ordem pública, estas só podem conduzir à recusa de concessão a esse nacional de país terceiro de um direito de residência derivado ao abrigo desse artigo se resultar de uma apreciação concreta de todas as circunstâncias do caso, à luz do princípio da proporcionalidade, do interesse superior da criança ou das eventuais crianças em causa e dos direitos fundamentais, que o interessado representa uma ameaça real, atual e suficientemente grave para a ordem pública.

3) O artigo 5.º da Diretiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma prática nacional por força da qual é adotada uma decisão de regresso contra um nacional de país terceiro, que já foi objeto de uma decisão de regresso, acompanhada de uma decisão de proibição de entrada no território, ainda em vigor, sem que sejam tidos em conta os elementos da sua vida familiar, nomeadamente o interesse do seu filho menor, mencionados num pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado após a adoção dessa proibição de entrada no território, exceto quando esses elementos já pudessem ter sido invocados anteriormente pelo interessado.

Assinaturas