Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 27 de junho de 2018 [1]

Processo C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
sendo interveniente:
H. Y. [2],
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Exclusão do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/86/CE — Disposições do direito da União tornadas aplicáveis de maneira direta e incondicional por força do direito nacional — Competência do Tribunal de Justiça — Direito ao reagrupamento familiar — Regime mais favorável dos refugiados — Artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo — Indeferimento de um pedido — Inobservância do prazo de três meses que se segue à concessão do estatuto de proteção subsidiária — Prazo indicativo»

I. Introdução

1. No presente pedido de decisão prejudicial, apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se, por um lado, sobre a sua própria competência para interpretar a Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar [3], num contexto em que, embora a situação em causa no processo principal seja expressamente excluída do âmbito de aplicação desse ato, o direito nacional que transpõe a diretiva alargou unilateralmente o âmbito de aplicação da referida diretiva para abranger uma situação desse tipo. Esta questão é igualmente suscitada no processo C-257/17, C e A, no qual apresentei as minhas conclusões são apresentadas neste mesmo dia.

2. Por outro lado, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a natureza do prazo de três meses previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86, em especial sobre a questão de saber se as autoridades nacionais podem rejeitar o pedido de reagrupamento familiar apenas com fundamento na ultrapassagem desse prazo.

1 Língua original: francês.

2 Em 11 de dezembro de 2017, o órgão jurisdicional de reenvio informou o Tribunal de Justiça de que o Secretário de Estado neerlandês da Segurança e da Justiça (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, a seguir «Secretário de Estado»), tendo desistido no processo contra o recorrente H. Y., indicou que mantinha todas as suas questões relativas aos processos respeitantes a K e B.

3 JO 2003, L 251, p. 12.

II. Quadro jurídico e factual

A. Direito internacional

3. O artigo 3.º, n.º 1, da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada e aberta para assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral na sua Resolução 44/25 de 20 de novembro de 1989, determina que «todas as decisões relativas a crianças […] terão primacialmente em conta o interesse superior da criança».

4. Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, 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», intitulado «Direito ao respeito pela vida privada e familiar»:

«Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.»

B. Direito da União

5. O artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [4] (a seguir «Carta»), intitulado «Respeito pela vida privada e familiar», estipula:

«[t]odas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações.»

6. O artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, da Carta enuncia:

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

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

7. A Diretiva 2003/86 estabelece as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros. De acordo com o seu considerando 2, a diretiva respeita os direitos fundamentais, em especial o direito ao respeito da vida familiar consagrado em numerosos instrumentos de direito internacional, entre os quais, designadamente, os artigos 8.º da CEDH e 7.º da Carta, acima referidos.

8. Nos termos do considerando 8 da Diretiva 2003/86, «[a] situação dos refugiados requer uma consideração especial devido às razões que obrigaram estas pessoas a abandonar os seus países e que as impedem de neles viverem com as respetivas famílias. Por isso, convém prever, para estas pessoas, condições mais favoráveis para o exercício do direito ao reagrupamento familiar».

9. Segundo o artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2003/86:

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

b) "Refugiado": qualquer nacional de país terceiro ou apátrida que beneficie do estatuto de refugiado, na aceção da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, com a redação que lhe foi dada pelo Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967.»

4 JO 2012, C 32, p. 391.

10. O artigo 3.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2003/86 dispõe que «[a] presente diretiva não é aplicável quando o requerente do reagrupamento:

c) Tiver sido autorizado a residir num Estado-Membro ao abrigo de uma forma de proteção subsidiária, em conformidade com as obrigações contraídas internacionalmente, o direito interno ou a prática dos Estados-Membros, ou tiver solicitado uma autorização de residência por esse mesmo motivo e aguarde uma decisão sobre o seu estatuto».

11. O artigo 5.º, n.º 5, alínea c), da Diretiva 2003/86 dispõe que «[n]a análise do pedido, os Estados-Membros devem procurar assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tido em devida consideração».

12. O artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/86 enuncia que:

«Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado-Membro em causa pode exigir ao requerente do reagrupamento que apresente provas de que este dispõe de:

a) Alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade em vigor no Estado-Membro em causa;

b) Um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro em causa para os próprios nacionais;

c) Recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa. Os Estados-Membros devem avaliar esses recursos por referência às suas natureza e regularidade e podem ter em conta o nível do salário mínimo nacional e das pensões e o número de familiares.»

13. Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, primeiro e terceiro parágrafos, da Diretiva 2003/86, que se insere no seu capítulo V, intitulado «Reagrupamento familiar de refugiados»:

«Em derrogação do artigo 7.º, no que diz respeito aos pedidos relativos aos familiares […] os Estados-Membros não podem exigir ao refugiado e/ou a um seu familiar que apresente provas de que o refugiado preenche os requisitos estabelecidos no artigo 7.º

[…]

Se o pedido de reagrupamento familiar não for apresentado no prazo de três meses após a atribuição do estatuto de refugiado, os Estados-Membros podem exigir do refugiado o preenchimento das condições referidas no n.º 1 do artigo 7.º»

14. O artigo 17.º da Diretiva 2003/86 precisa que:

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

15. O artigo 2, alínea f), da Diretiva 2011/95 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção

concedida [5], enuncia:

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

f) "Pessoa elegível para proteção subsidiária", o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.º, e ao qual não se aplique o artigo 17.º n.ºs 1 e 2, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país.»

C. Direito neerlandês

16. Segundo o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), um pedido de concessão de visto para uma residência superior a três meses, como a que está em causa no litígio no processo principal, constitui um pedido de entrada e de residência com vista a um reagrupamento familiar de um refugiado ou de um beneficiário de proteção subsidiária. Tal pedido é apresentado em benefício de um membro da família residente no estrangeiro ou se o membro da família tiver entrado nos Países Baixos ao mesmo tempo que o reagrupante. Após a apresentação deste pedido, o Secretário de Estado pode conceder oficiosamente a esse membro da família uma autorização de residência ao abrigo do asilo.

17. O artigo 29.º, n.º 4, da wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet Vreemdelingenwet 2000 (Lei de revisão geral da Lei relativa aos estrangeiros, a seguir «Vw 2000»), dispõe: «[a] autorização de residência temporária referido no artigo 28.º pode ser igualmente concedida a um membro da família, na aceção do n.º 2, que não se tenha vindo juntar ao simplesmente cidadão estrangeiro referido no n.º 1, no prazo de três meses seguintes à emissão de uma autorização de residência a que se refere o artigo 28.º se, nesse prazo de três meses, um pedido de visto para uma estada superior a três meses tiver sido apresentado por esse membro da família ou em benefício deste».

III. Litígios no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

18. As recorrentes K e B (a seguir «K e B» ou «recorrentes K e B») são nacionais de país terceiro (Eritreia). São, respetivamente, o cônjuge e a filha menor nascida em 1 de julho de 2014, de um nacional de país terceiro residente nos Países Baixos (a seguir «reagrupante FG»). O reagrupante FG é titular, desde 23 de setembro de 2014, de uma autorização de residência temporária ao abrigo do direito de asilo (a seguir «autorização de residência ao abrigo do asilo»). Esse título de residência ao abrigo do asilo confere-lhe a proteção subsidiária.

19. Na sequência de uma reunião com o organismo terceiro, Vluchtelingenwerk Nederland [6], o reagrupante FG tinha percebido inicialmente que não era pertinente apresentar um pedido de reagrupamento familiar. Porém, o reagrupante FG acabou por apresentar esse pedido, com fundamento no artigo 29.º, n.ºs 2 e 4, da Vw 2000, em benefício de K e B, mas fê-lo fora do prazo [7].

5 JO 2011, L 337, p. 9.

6 Organismo independente que defende os interesses dos refugiados e dos beneficiários da proteção subsidiária nos Países Baixos.

7 O pedido foi apresentado em 22 de janeiro de 2015, ou seja, um mês após o termo do prazo de três meses estabelecido pela Diretiva 2003/86.

20. Por duas decisões, de 20 de abril de 2015 e de 8 de novembro de 2015, o Secretário de Estado confirmou o indeferimento do pedido de reagrupamento familiar apresentado pelo reagrupante FG em benefício das recorrentes K e B, com o fundamento de que o pedido não tinha sido apresentado dentro do prazo de três meses e que o atraso não tinha caráter desculpável por força do artigo 29.º, n.os 2 e 4, da Vw 2000.

21. Por sentença de 24 de junho de 2016, o rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Haia, com sede em Amesterdão, a seguir «tribunal de primeira instância») julgou improcedente o recurso interposto por K e B da decisão que indefere o seu pedido de reagrupamento familiar.

22. As recorrentes K e B interpuseram recurso da sentença do tribunal de primeira instância no órgão jurisdicional de reenvio. Em primeiro lugar, censuram o tribunal de primeira instância por não ter reconhecido que a apreciação do caráter desculpável da ultrapassagem do prazo de três meses deve ser efetuada tendo em conta o objetivo e a razão de ser desse prazo. Em segundo lugar, segundo K e B, o tribunal de primeira instância baseou erradamente a sua decisão no facto de o reagrupante FG saber que devia apresentar o pedido no prazo de três meses e de que o mesmo se devia ter informado de forma mais precisa sobre a possibilidade de apresentar um pedido de reagrupamento familiar antes de expirar tal prazo. Em terceiro lugar, K e B criticam o tribunal de primeira instância pelo facto de este não ter reconhecido que o prazo mencionado no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 não podia ser invocado enquanto motivo de exclusão e que o Secretário de Estado devia ter em conta o princípio da proporcionalidade na sua apreciação. Além disso, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 5, e o artigo 17.º da Diretiva 2003/86, essa apreciação devia igualmente integrar o interesse superior da criança. Em quarto lugar, K e B sustentam que o tribunal de primeira instância, erradamente, não considerou, que a remissão para um pedido ordinário de visto para uma estada superior a três meses com vista a um reagrupamento familiar seria lesivo do objetivo desta diretiva, bem como do seu efeito útil.

23. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a competência do Tribunal de Justiça na medida em que a Diretiva 2003/86 exclui os beneficiários da proteção subsidiária do seu âmbito de aplicação. Com efeito, embora o legislador holandês tenha operado uma remissão para o conteúdo desta, é do interesse da União que as disposições retomadas do direito da União sejam interpretadas de modo uniforme [8]. O órgão jurisdicional de reenvio precisa que, segundo o Acórdão de 18 de outubro de 2012, Nolan (C-583/10, a seguir «Acórdão Nolan», EU:C:2012:638), a União não tem interesse na interpretação uniforme de um ato relativo a uma situação interna que é expressamente excluída deste ato [9]. O órgão jurisdicional de reenvio não entende com clareza se o Acórdão Nolan continua a ser aplicável na medida em que esse acórdão não é relativo a uma situação relativamente à qual o direito da União foi declarado direta e incondicionalmente aplicável [10]. No entanto, o referido acórdão não voltou a ser referido pelo Tribunal de Justiça, designadamente no Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), proferido em Grande Secção; por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o Acórdão Nolan poderá levar a que o Tribunal de Justiça se declare incompetente para responder ao presente pedido de decisão prejudicial.

24. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, quando o pedido de reagrupamento familiar é apresentado fora de prazo e a ultrapassagem do prazo de três meses não é desculpável porque a sua causa pode ser imputada ao reagrupante FG, esse pedido não é apreciado quanto ao fundo; portanto, o Secretário de Estado não tem, portanto, em

8 O órgão jurisdicional de reenvio, refere, a este respeito, os Acórdãos de 18 de outubro de 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, n.º 46), de 7 de novembro de 2013, Roméo (C-313/12, EU:C:2013:718, n.º 22), e de 16 de junho de 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, n.os 61 e 62).

9 V., neste sentido, Acórdão Nolan (n.os 53 a 56).

10 V., neste sentido, Acórdão Nolan (n.º 52).

conta o artigo 5.º, n.º 5 (tomada em consideração do interesse superior da criança) nem o artigo 17.º (tomada em consideração de circunstâncias individuais) da Diretiva 2003/86. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio considera que uma interpretação mais precisa do artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da referida diretiva é necessária para apreciar os fundamentos das recorrentes K e B.

25. Foi nestas circunstâncias que o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Tendo em conta o artigo 3.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva [2003/86] e o Acórdão [Nolan], é o Tribunal de Justiça competente para responder a questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional neerlandês sobre a interpretação de disposições desta diretiva num processo relativo ao direito de residência de um familiar de um beneficiário de proteção subsidiária, se esta diretiva tiver sido declarada, em direito neerlandês, direta e incondicionalmente aplicável aos beneficiários da proteção subsidiária?

2) O regime da Diretiva [2003/86] […] opõe se a uma regra de direito nacional, como a que está em causa nos processos principais, nos termos da qual um pedido de reagrupamento familiar com base nas disposições mais favoráveis do capítulo V pode ser indeferido unicamente por não ter sido apresentado no prazo referido no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo?

Para responder a esta questão, é relevante o facto de, no caso de o referido prazo ser ultrapassado, ser possível apresentar, quer seja ou não depois de um indeferimento, um pedido de reagrupamento familiar no âmbito do qual é apreciado se estão cumpridos os requisitos previstos no artigo 7.º da Diretiva 2003/86/CE e são tidos em conta os interesses e circunstâncias referidos nos artigos 5.º, n.º 5, e 17.º [da referida diretiva]?»

26. No presente processo, apresentaram observações escritas os recorrentes K e B, o Governo neerlandês e a Comissão Europeia.

27. Na audiência comum com o processo C-257/17, C e A, realizada no Tribunal de Justiça em 19 de março de 2018, os recorrentes C e A, as recorrentes K e B, o Governo holandês e a Comissão apresentaram as suas observações orais.

IV. Análise

D. Quanto à competência do Tribunal de Justiça

28. O reagrupante FG possui uma autorização de residência ao abrigo do direito de asilo que lhe confere a proteção subsidiária. Apresentou um pedido de reagrupamento familiar em benefício das recorrentes K e B ao abrigo da Diretiva 2003/86.

29. A redação inequívoca do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 precisa que «[esta] não é aplicável quando o requerente do reagrupamento [for um cidadão de país terceiro] [que tenha] sido autorizado a residir num Estado-Membro ao abrigo de uma forma de proteção subsidiária, em conformidade com as obrigações contraídas internacionalmente, o direito interno ou a prática dos

Estados-Membros» [11]. Por conseguinte, o reagrupante FG não está abrangido *ratione materiae* pela Diretiva 2003/86 [12].

30. Todavia, o legislador neerlandês decidiu unilateralmente aplicar as disposições mais favoráveis relativas ao reagrupamento familiar dos refugiados, que constam do capítulo V da Diretiva 2003/86, que inclui o artigo 12.º, que é objeto da segunda questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, aos beneficiários da proteção subsidiária e aos membros da sua família [13]. O caso em apreço é uma situação regulada pelo direito nacional. Por outras palavras, trata-se de um alargamento do âmbito de aplicação *ratione materiae* do regime neerlandês, a Vw 2000, aos beneficiários da proteção subsidiária. Nestas condições, trata-se de examinar se uma interpretação pelo Tribunal de Justiça das disposições referidas nas questões submetidas se justifica e, por conseguinte, que a competência do Tribunal de Justiça seja declarada, como sustentam o órgão jurisdicional de reenvio, o Governo neerlandês e os recorrentes no processo principal, mas que a Comissão contesta.

31. Em conformidade com o artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação dos Tratados e dos atos adotados pelas instituições da União. Daí resulta que compete exclusivamente ao juiz nacional apreciar, atendendo às particularidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça [14]. Por conseguinte, quando as questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais tenham por objeto a interpretação de uma disposição do direito da União, o Tribunal de Justiça tem, em princípio, o dever de se pronunciar [15].

32. A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça várias vezes se declarou competente para decidir pedidos prejudiciais tendo por objeto disposições do direito da União em situações em que os factos no processo principal saíam do âmbito de aplicação do direito da União. Com efeito, é do interesse da União velar pela uniformidade da interpretação de uma disposição de um ato da União e das disposições do direito nacional que a transpõem e a tornam aplicável fora do âmbito de aplicação desse ato.

11 Inicialmente, a proposta de diretiva do Conselho relativa ao reagrupamento familiar de 1 de dezembro de 1999 [COM (1999) 638 final], atribuía aos beneficiários da proteção subsidiária o direito ao reagrupamento familiar dos membros da sua família. No seu parecer, aprovado na sessão plenária de 6 de setembro de 2000, o Parlamento Europeu apoiou a abordagem geral e as principais orientações da proposta, mas solicitou uma limitação do âmbito de aplicação da referida proposta de diretiva a fim de excluir as pessoas que beneficiam de uma forma de proteção subsidiária (alteração n.º 19). A Comissão alterou a proposta em conformidade, com o fundamento de que não existia ainda um conceito harmonizado de «beneficiário de proteção subsidiária»: v. Proposta alterada de diretiva do Conselho relativa ao direito ao reagrupamento familiar [COM (2000) 624 final].

12 Contudo, não se deve depreender desse facto que a Diretiva 2003/86 obrigue os Estados-Membros a recusarem o direito ao reagrupamento familiar aos beneficiários de proteção temporária ou subsidiária. A Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO 2001, L 212, p. 12), autoriza expressamente os beneficiários de proteção temporária a reunirem consigo os membros da família. V., também, neste sentido, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as orientações para a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar de 3 de abril de 2014 [a seguir «Comunicação da Comissão sobre as Orientações», COM(2014) 210 final, ponto 6.2, p. 25].

13 Este caso não é único. Segundo o Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 8 de outubro de 2008 sobre a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar [COM (2008)610 final, p. 5], a República Checa, a República da Estónia, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Finlândia e o Reino da Suécia aplicam a diretiva aos beneficiários de proteção subsidiária, apesar da exclusão acima referida. Na Comunicação da Comissão sobre as Orientações [COM(2014) 210 final de 3 de abril de 2014, v. n.º 6.2, p. 25], a Comissão incentiva os Estados-Membros a adotar regras que garantam direitos idênticos aos refugiados e aos beneficiários de uma proteção temporária ou de uma proteção subsidiária uma vez que as necessidades de proteção de uns e outros não diferem.

14 V., neste sentido, Acórdãos de 18 de outubro de 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, n.º 33); de 7 de julho de 2011, Agafiței e o. (C-310/10, EU:C:2011:467, n.ºs 24 e 25); e de 21 de dezembro de 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, n.º 15).

15 V., neste sentido, Acórdãos de 18 de outubro de 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, n.º 35); de 16 de março de 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, n.º 15); de 28 de outubro de 2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, n.º 24); de 7 de julho de 2011, Agafiței e o. (C-310/10, EU:C:2011:467, n.º 26); e de 21 de dezembro de 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, n.º 16).

33. Neste contexto, o Tribunal de Justiça precisou que uma interpretação, por ele próprio, das disposições do direito da União em situações que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação deste último se justifica com base no facto de o direito nacional as ter tornado aplicáveis às mesmas situações de maneira direta e incondicional, a fim de assegurar um tratamento idêntico a essas situações e às abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União [16]. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça é chamado a verificar se existem indicações suficientemente precisas para poder estabelecer se o direito interno faz uma remissão direta e incondicional para o direito da União. É essencialmente com base nas precisões fornecidas pelo órgão jurisdicional nacional na sua decisão de reenvio que o Tribunal de Justiça pode determinar se é competente para responder às questões que lhe foram submetidas [17].

34. É verdade que, segundo o Acórdão Nolan, não se pode afirmar ou presumir que existe um interesse da União em que, num domínio excluído pelo legislador da União do âmbito de aplicação do ato que adotou, se proceda a uma interpretação uniforme das disposições desse ato [18]. Com efeito, segundo esta lógica, «se o legislador da União menciona inequivocamente que o ato que adotou não se aplica a um domínio preciso, renuncia […] ao objetivo de uma interpretação e de uma aplicação uniformes das regras de direito nesse domínio excluído» [19].

35. O Acórdão de 19 de outubro de 2017, Solar Electric Martinica (C-303/16, a seguir «Acórdão Solar Electric Martinique», EU:C:2017:773), que dizia igualmente respeito a um caso de exclusão expressa do âmbito de aplicação de uma diretiva da União [20], veio, em minha opinião, alterar alguns dos fundamentos do Acórdão Nolan. Com efeito, o Tribunal de Justiça precisou no n.º 29 do Acórdão Solar Electric Martinica, que «[*é] certo que se deve considerar* [21] que existe um interesse da União em que, para evitar futuras divergências de interpretação, [os conceitos da diretiva em questão] sejam interpretados de modo uniforme». Embora o Acórdão Nolan parecesse indicar que um tal interesse desaparecia em caso de exclusão expressa pelo legislador da União, o Acórdão Solar Electric Martinica não confirmou esta leitura. Ainda a propósito de uma situação de exclusão expressa do âmbito de aplicação de uma diretiva, o Acórdão de 27 de junho de 2018, SGI e Valériane (C-459/17 e C-460/17), rejeita, ao que parece definitivamente, a abordagem anteriormente adotada no Acórdão Nolan, ao afirmar que, não obstante esta exclusão expressa, *existe um interesse certo da União* [22] em que, para evitar divergências de interpretação futuras, as disposições ou os conceitos procedentes do direito da União sejam interpretados de forma uniforme, quaisquer que sejam as condições em que se devem aplicar, desde que o direito nacional faça uma remissão direta e incondicional para a disposição da diretiva cuja interpretação é solicitada ao Tribunal de Justiça [23].

36. É igualmente o caso no presente processo.

16 V., neste sentido, Acórdãos de 28 de março de 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, n.º 16); de 21 de dezembro de 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, n.os 17 e 19); de 18 de outubro de 2012, Nolan (n.os 45 e 47); e de 19 de outubro de 2017, Solar Electric Martinica (C-303/16, EU:C:2017:773, n.os 25 e 27).

17 V., neste sentido, Despacho de 12 de maio de 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, n.os 27 e 29), e as minhas Conclusões apresentadas no processo que deu origem ao Acórdão Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, n.º 33).

18 V., neste sentido, Acórdão Nolan (n.os 53, 54 e 56).

19 V., neste sentido, Acórdão Nolan (n.º 55).

20 Tratava-se de um caso de exclusão *ratione loci* do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (a seguir «Diretiva IVA»), mas esta diferença relativamente à exceção *ratione materiae* do Acórdão Nolan é irrelevante: v. as minhas Conclusões apresentadas no processo que deu origem ao Acórdão Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, n.º 49).

21 O sublinhado é meu.

22 O sublinhado é meu.

23 V., neste sentido, Acórdão de 27 de junho de 2018, SGI e Valériane (C-459/17 e C-460/17, n.os 27 e 28). Este acórdão, à semelhança do Acórdão Solar Electric Martinica, dizia respeito a uma situação de exclusão *ratione loci* do âmbito de aplicação da Diretiva IVA.

37. Com efeito, as indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio são suficientemente precisas e demonstram que o direito nacional, em conformidade com o direito da União, opera uma remissão direta e incondicional para este último. O órgão jurisdicional de reenvio precisa, assim, que a regulamentação e a legislação neerlandesas estabelecem um regime jurídico comum para os reagrupamentos familiares dos refugiados e para os reagrupamentos familiares dos beneficiários da proteção subsidiária. Segundo o Secretário de Estado, esta escolha justifica-se pelo facto de o Reino dos Países Baixos atribuírem os mesmos efeitos jurídicos a um título de residência ao abrigo do asilo resultante da proteção subsidiária que a um título de residência ao abrigo do asilo resultante do estatuto de refugiado. O órgão jurisdicional de reenvio, o Governo neerlandês e as recorrentes K e B consideram que o legislador neerlandês tornou o capítulo V da Diretiva 2003/86 direta e incondicionalmente aplicável a situações que, segundo o artigo 3.º, n.º 2, alínea c), da referida diretiva não se integravam no âmbito de aplicação do direito da União. Conclui que a referida diretiva é aplicável, por analogia, aos beneficiários da proteção subsidiária.

38. Por último, se o Tribunal de Justiça não fosse competente, no caso em apreço, para interpretar o artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86, o próprio órgão jurisdicional de reenvio seria obrigado a interpretar a disposição para a resolução do litígio no processo principal. Na prática, a interpretação de uma disposição do direito da União pelo juiz nacional poderia ter consequências para o conteúdo desse direito e conduzir a uma orientação sensivelmente diferente daquela que o Tribunal de Justiça poderia adotar. Além disso, essa interpretação poderia dissuadir os órgãos jurisdicionais nacionais do Estado-Membro em questão de, no futuro, suscitar uma tal questão perante o Tribunal de Justiça. Em todo o caso, o conceito cuja interpretação é solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio é, efetivamente, um conceito do direito da União e aplica-se efetivamente a situações abrangidas pelo âmbito de aplicação desta diretiva.

39. Considero, por conseguinte, que o interesse da União numa interpretação uniforme existe, por um lado para evitar uma divergência na aplicação do direito da União e, por outro, devido à necessidade de não tratar de modo diferente situações que um Estado-Membro optou por harmonizar com o direito da União. Tendo em conta estas considerações, a União tem interesse numa interpretação uniforme das disposições controvertidas. Além disso, as indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio são suficientemente precisas e demonstram que o direito nacional, em conformidade com o direito da União, opera uma remissão direta e incondicional para este último.

40. Nestas circunstâncias, proponho que o Tribunal de Justiça declare que é competente para responder às questões submetidas.

E. Quanto à interpretação do prazo de três meses previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86

1. Observações preliminares

41. A título preliminar, deve salientar-se, a este respeito, que o direito ao reagrupamento familiar, reconhecido e regulado pela Diretiva 2003/86, constitui um aspeto específico do direito ao respeito pela vida familiar, que, por sua vez, constitui um direito fundamental consagrado no artigo 8.º da CEDH e no artigo 7.º da Carta e, como tal, protegido na ordem jurídica da União Europeia [24]. A relação direta entre o direito fundamental ao respeito pela vida familiar e o direito ao reagrupamento familiar é reconhecida especificamente na Diretiva 2003/86, no seu considerando 2 [25].

24 V., neste sentido, Acórdão de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:C:2006:429, n.º 52 e jurisprudência aí referida), e as minhas Conclusões apresentadas no processo que deu origem ao Acórdão Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, n.º 20).

25 V. n.º 7 das presentes conclusões.

42. Neste contexto, o Tribunal de Justiça afirmou, assim, expressamente que as disposições da diretiva devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais e, mais particularmente, do direito ao respeito da vida familiar consagrado pela CEDH e pela Carta [26]. O artigo 7.º da Carta deve 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 referida Carta, e tendo em conta a necessidade da criança de manter regularmente relações pessoais com ambos os progenitores, expressa no n.º 3 do mesmo artigo [27]. O Tribunal de Justiça decidiu igualmente que qualquer pedido formulado por uma criança ou por um dos seus representantes legais para entrar num Estado-Membro ou para o deixar para efeitos da reunificação familiar, deve ser considerado pelos Estados-Membros num espírito positivo, com humanidade e diligência [28].

43. É certo que os artigos 7.º e 24.º da Carta ao mesmo tempo que sublinham a importância, para as crianças, da vida familiar, não podem ser interpretados no sentido de que privariam os Estados-Membros da margem de apreciação de que dispõem quando examinam os pedidos de reagrupamento familiar [29]. Contudo, no decurso desse exame e ao determinar se as condições da Diretiva 2003/86 estão preenchidas, as disposições desta diretiva devem ser interpretadas e aplicadas à luz do artigo 7.º e do artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, da Carta, como, de resto, decorre dos termos do considerando 2 e do artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva, que impõem aos Estados-Membros a obrigação de examinarem os pedidos de reagrupamento em causa no interesse das crianças em causa e com o intuito de favorecer a vida familiar [30].

44. Recordo que o Tribunal de Justiça confirmou a importância de certos instrumentos internacionais, designadamente do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos [31] e a Convenção sobre os Direitos da Criança relativos à proteção dos direitos humanos que tem em conta na aplicação dos princípios gerais do direito comunitário. A Convenção sobre os Direitos da Criança vincula, tal como os outros instrumentos internacionais referidos, cada um dos Estados-Membros [32].

45. Além disso, o Tribunal de Justiça salientou que a eventual margem de manobra reconhecida aos Estados-Membros pelas disposições da Diretiva 2003/86 não deve ser por estes utilizada de uma forma que seja lesiva para o objetivo desta diretiva, que é favorecer o reagrupamento familiar, e para o seu efeito útil [33].

26 V., neste sentido, Acórdão de 4 de março de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, n.º 44), e as minhas Conclusões apresentadas no processo que deu origem ao Acórdão Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, n.º 22).

27 V., neste sentido, Acórdãos de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:2006:429, n.ºs 57 e 58), de 23 de dezembro de 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, n.º 54), e de 6 de dezembro de 2012, O e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 76), bem como o artigo 9.º, n.º 1, da Convenção sobre os Direitos da Criança.

28 V., neste sentido, Acórdão de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:2006:429, n.º 57), e o artigo 10.º, n.º 1, da Convenção sobre os Direitos da Criança.

29 V., neste sentido, Acórdãos de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:2006:429, n.º 59), e de 6 de dezembro de 2012, O e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 79).

30 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 80).

31 Adotado e aberto à assinatura, à ratificação e à adesão pela Assembleia Geral através da sua Resolução 2200-A (XXI) de 16 de dezembro de 1966.

32 V., neste sentido, Acórdão Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:C:2006:429, n.ºs 35 a 38).

33 V., neste sentido, Acórdãos de 4 de março de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, n.º 43); de 6 de dezembro de 2012, O e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 74); de 9 de julho de 2015, K e A (C-153/14, EU:C:2015:453, n.º 50); e as minhas Conclusões apresentadas no processo que deu origem ao Acórdão Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, n.º 25).

46. Acresce que, segundo o Tribunal de Justiça, resulta do artigo 17.º da Diretiva 2003/86, que prevê que, em caso de indeferimento de um pedido de reagrupamento familiar, «os Estados-Membros devem tomar em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência no Estado-Membro, bem como a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem», os Estados-Membros estão sujeitos a uma obrigação de exame individual dos pedidos de reagrupamento familiar [34].

47. É à luz dos princípios enunciados na jurisprudência, acima referidos, que há que responder à segunda questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

2. Quanto à segunda questão prejudicial

48. É pacífico que, no presente processo, um pedido de reagrupamento familiar em benefício das recorrentes K e B foi apresentado depois de decorrido o prazo de três meses a contar da data de atribuição do estatuto de refugiado (a seguir «prazo de três meses») previsto no artigo 29.º, n.os 2 e 4, da Vw 2000 e que transpõe o artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 [35].

49. Em direito nacional, o respeito do prazo de três meses para apresentar um pedido de reagrupamento familiar ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 é considerado um requisito de admissibilidade do referido pedido. O órgão jurisdicional de reenvio precisa que, no âmbito desse exame, o pedido de reagrupamento familiar não é examinado à luz do artigo 5.º, n.º 5 (a saber, a não tomada em consideração do interesse superior da criança), e do artigo 17.º (a saber, em substância, a não tomada em consideração de circunstâncias individuais) da Diretiva 2003/86 [36]. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 29.º, n.os 2 e 4, da Vw 2000 não oferece nenhuma possibilidade de proceder, a título derrogatório, a uma ponderação dos interesses ou a outra forma de flexibilização.

50. No entanto, o Secretário de Estado aprecia se, por razões de humanidade, a ultrapassagem do prazo de três meses é desculpável, mas não faz uma ponderação dos interesses e examina se a causa da ultrapassagem do prazo pode ser razoavelmente imputada ao reagrupante em causa ou ao membro da sua família. No entanto, se o pedido não for apresentado no prazo fixado e o Secretário de Estado considerar que a ultrapassagem do prazo não tem um caráter desculpável, este indefere o pedido sem o examinar quanto ao mérito. O Secretário de Estado também não tem em conta as disposições do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2003/86 nem do artigo 17.º desta diretiva.

51. Em contrapartida, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é possível, quer seja ou não após um indeferimento por ultrapassagem do prazo de três meses que não tenha caráter desculpável segundo a apreciação do Secretário de Estado, quer o refugiado apresente um pedido ordinário de visto para uma residência por um período superior a três meses para efeitos de reagrupamento familiar ao abrigo do processo ordinário da Diretiva 2003/86. Segundo o Secretário de Estado, ao ultrapassar o prazo de três meses, o reagrupante FG deixou de poder invocar as disposições mais favoráveis do capítulo V desta diretiva. Neste caso, o Secretário de Estado apreciou se as condições previstas no artigo 7, n.º 1, da diretiva estão preenchidas; no entanto, pode dispensar o refugiado-reagrupante em causa da obrigação de dispor de recursos estáveis e regulares e da obrigação de pagar direitos, sem deixar de examinar o pedido por referência ao artigo 8.º da CEDH.

34 V., por analogia, Acórdãos de 4 de março de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, n.º 48), e de 9 de julho de 2015, K e A (n.os 58 e 59), e as minhas Conclusões apresentadas nos processos que deram origem aos Acórdãos Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, n.º 26) e Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, n.º 57).

35 O pedido de reagrupamento familiar foi apresentado quatro meses após a obtenção do título de residência ao abrigo do asilo.

36 De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio o caráter desculpável do incumprimento do prazo não pode ser apreciado à luz do objetivo e da razão de ser do prazo de três meses, pois, no âmbito desse exame, a apreciação não dá lugar a nenhuma ponderação dos interesses.

52. Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, em primeiro lugar, determinar se a Diretiva 2003/86 se opõe a uma disposição nacional que estabelece que o pedido de reagrupamento familiar apresentado com fundamento nas disposições mais favoráveis do capítulo V dessa diretiva, pode ser indeferido, por ser inadmissível, pelo simples facto de ter sido apresentado após o termo do prazo de três meses. Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se seria possível, em caso de ultrapassagem desse prazo, apresentar, quer seja ou não após uma decisão de indeferimento, um pedido de reagrupamento familiar, no âmbito do qual o respeito das condições impostas pelo artigo 7.º da referida diretiva é avaliado e os interesses e circunstâncias referidos no artigo 5.º, n.º 5, e no artigo 17.º da referida diretiva são tidos em conta.

53. O órgão jurisdicional de reenvio considera possíveis duas interpretações do artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86. Através da primeira interpretação, o órgão jurisdicional de reenvio considera que poderia ser inferido do artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, que este último introduz a condição segundo a qual o pedido de reagrupamento familiar deve ser apresentado no prazo de três meses. Por oposição ao artigo 7.º da referida diretiva, o prazo de três meses não seria uma norma aberta cujo conteúdo deva ser precisado em direito nacional, como as exigências estabelecidas nesse artigo que foram interpretadas pelo Tribunal de Justiça nos Acórdãos de 4 de março de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), e de 21 de abril de 2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). O Tribunal de Justiça teve em conta, na apreciação do artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2003/86, o princípio da proporcionalidade e o artigo 17.º desta diretiva. O artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, não parece exigir uma análise quanto ao mérito nem uma ponderação dos interesses quando esta exigência não é preenchida. Inversamente, a segunda interpretação considerada pelo órgão jurisdicional de reenvio resultaria de uma leitura conjugada do artigo 5.º, n.º 5, e do artigo 17.º da Diretiva 2003/86. Esta interpretação sugere que, quando da apresentação de um pedido e durante a sua apreciação, os Estados-Membros devem ter devidamente em conta o interesse superior dos filhos menores e, em caso de indeferimento desse pedido, os Estados-Membros devem apreciar as circunstâncias individuais do reagrupante ou do beneficiário do direito ao reagrupamento familiar.

54. Subscrevo inteiramente esta segunda interpretação.

55. Antes de abordar as questões relativas ao âmbito e à natureza do prazo de três meses previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86, há que recordar o contexto em que este artigo se inscreve.

56. A Diretiva 2003/86 distingue dois regimes de reagrupamento familiar: por um lado, um regime ordinário destinado aos nacionais de país terceiro cujas condições materiais são enunciadas designadamente no artigo 7.º da referida diretiva e, por outro, um regime dito «mais favorável [37]» ou «preferencial [38]», relativo ao reagrupamento familiar dos refugiados cujas condições constam do capítulo V da Diretiva 2003/86 e sobretudo do artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, desta diretiva, cuja interpretação é solicitada. Este último artigo faz parte integrante do capítulo V da referida diretiva e permite, à luz do considerando 8 da referida diretiva, tendo em conta a situação dos refugiados, conceder-lhes uma atenção especial e, a esse título, prever, em relação a estas pessoas, condições mais

37 V., neste sentido, TEDH, 10 de julho de 2014, Mugenzi c. França, petição n.º 52701/09, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54; o TEDH recorda que a unidade da família é um direito essencial do refugiado e que o reagrupamento familiar constitui um elemento fundamental para permitir a pessoas que fugiram para escapar a perseguições retomar uma vida normal. Recorda igualmente que reconheceu que a obtenção de tal proteção internacional constitui uma prova da vulnerabilidade das pessoas em causa. A necessidade de os refugiados beneficiarem de um procedimento de reagrupamento familiar mais favorável do que o reservado aos outros estrangeiros é consensual a nível internacional e europeu, como resulta do mandato do Alto Comissariado para os Refugiados e das normas constantes da Diretiva 2003/86.

38 V. Conclusões apresentadas pelo advogado-geral Y. Bot no processo que deu origem ao Acórdão A e S (C-550/16, EU:C:2017:824, n.º 29).

favoráveis para o exercício do seu direito ao reagrupamento familiar. A economia desta diretiva confirma este regime mais favorável concedido aos refugiados, uma vez que várias disposições, nomeadamente o artigo 10.º, o artigo 11.º, n.º 2, e o artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva [39], derrogam o regime normal desta mesma diretiva.

57. Por conseguinte, um refugiado-reagrupante no momento em que apresenta um pedido de reagrupamento familiar com base no artigo 12.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86, está isento, «em derrogação do artigo 7.º […] de apresentar provas de que preenche as condições previstas no artigo 7.º». O regime aplicável aos refugiados-reagrupantes é consideravelmente simplificado e, portanto, mais protetor do seu direito ao reagrupamento familiar.

58. Todavia, se o pedido de reagrupamento familiar não for apresentado no prazo de três meses previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo da Diretiva 2003/86, este artigo prevê que «os Estados-Membros *podem* exigir do refugiado *o preenchimento das condições* [40] referidas no n.º 1 do artigo 7.º» da diretiva. Nesse caso, o refugiado-reagrupante deve fornecer a prova de que dispõe de um alojamento considerado normal, de um seguro de doença, de recursos estáveis, regulares e suficientes.

59. Isso não significa que o pedido possa ser indeferido *ipso jure* após a ultrapassagem do prazo de três meses, mas simplesmente que os Estados-Membros podem, sempre no âmbito da análise de um pedido de reagrupamento familiar apresentado com fundamento no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86, exigir que o refugiado-reagrupante satisfaça as condições materiais referidas no artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva. A ultrapassagem do prazo de três meses previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da diretiva não acarreta, portanto, consequências processuais, como a inadmissibilidade do pedido de reagrupamento familiar e a necessidade de apresentar um novo pedido ao abrigo das disposições do regime comum instituído pela Diretiva 2003/86, mas consequências eventualmente materiais, a saber, a simples possibilidade de os Estados-Membros exigirem unicamente a satisfação das condições previstas no artigo 7.º, n.º 1, da referida diretiva.

60. Por outras palavras, o pedido de reagrupamento familiar e, portanto, a reunião das condições de aplicação do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/86 são examinadas no âmbito do pedido apresentado ao abrigo do capítulo V desta diretiva.

61. Esta abordagem parece-me ser confirmada pelos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/86, especialmente pelas disposições relativas aos refugiados.

62. Com efeito, em primeiro lugar, importa ter presente que a finalidade da Diretiva 2003/86 é que «[o] reagrupamento familiar é um meio necessário para permitir a vida em família», em especial em relação aos refugiados cuja situação pessoal «[os impede de] […] viverem com as respetivas famílias» [41]. Assim, tanto as razões ligadas a uma eventual ultrapassagem de prazo como o preenchimento das condições referidas no artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva, devem ser analisados tendo em conta o estatuto mais favorável que a referida diretiva confere aos refugiados. Este estatuto mais favorável está ligado às dificuldades práticas com que se defrontam os refugiados que se distinguem das dificuldades que enfrentam outros nacionais de países terceiros [42].

39 Estes artigos derrogam os artigos *4.º, 5.º, 7.º e 8.º* da Diretiva 2003/86.

40 O sublinhado é meu.

41 Considerandos 4 e 8 da Diretiva 2003/86.

42 V., neste sentido, Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE) [COM (2011)735 final], n.º 4.2, «Outras questões relacionadas com o asilo», p. 7.

63. A margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros não deve ser por estes utilizada de forma a lesar o objetivo da Diretiva 2003/86 que é favorecer o reagrupamento familiar, bem como o efeito útil desta [43].

64. Ora, exigir de um refugiado-reagrupante que ultrapassou o prazo de três meses previsto no artigo 12.º, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86, que apresente um novo pedido de reagrupamento familiar ao abrigo do regime ordinário das disposições desta diretiva lesaria o caráter efetivo do direito, inicialmente privilegiado, dos refugiados ao reagrupamento familiar e privaria de efeito útil as disposições mais favoráveis do capítulo V de que os refugiados-reagrupantes por definição, mais vulneráveis, são os destinatários.

65. Em segundo lugar, conforme recordado nos n.os 41 a 47 das presentes conclusões, as disposições da Diretiva 2003/86 devem ser interpretadas e aplicadas à luz do artigo 7.º e do artigo 24.º, n.os 2 e 3, da Carta, tal como resulta, de resto, do teor do considerando 2 e do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2003/86. As razões ligadas a uma eventual ultrapassagem do prazo de três meses previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da referida diretiva, e as condições referidas no artigo 7.º, n.º 1 desta mesma diretiva devem ser examinadas à luz do artigo 5.º, n.º 5, e do artigo 17.º da Diretiva 2003/86.

66. Assim, incumbe aos Estados-Membros não só interpretar o seu direito nacional em conformidade com o direito comunitário mas igualmente velar no sentido de não se basearem numa interpretação de um texto de direito derivado entraria em conflito com os direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica da União [44].

67. Por conseguinte, o artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 não pode ser interpretado e aplicado de modo a violar os direitos fundamentais enunciados nas disposições da Carta acima mencionadas.

68. Em terceiro lugar, resulta da interpretação sistemática da Diretiva 2003/86, que o artigo 5.º, n.º 5, e o artigo 17.º desta diretiva são cláusulas ditas «horizontais» que são obrigatórias [45]. São aplicadas, por ocasião de qualquer exame, tanto processual como substantiva, de um pedido de reagrupamento familiar, como princípios orientadores, tendo em conta todas as disposições da referida diretiva, incluindo a observância do prazo de três meses. Assim, o legislador da União obriga os Estados-Membros «assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tido em devida consideração» [46]. Esta interpretação é confirmada pelo artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/86, relativo às condições de apresentação e de análise do pedido de reagrupamento familiar, e que recorda que as autoridades nacionais devem, respeitar o artigo 5.º da referida diretiva, incluindo, o princípio do interesse superior da criança que consta do n.º 5 do referido artigo, quando do exame deste pedido.

69. Além disso, a análise do pedido de reagrupamento familiar com base no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86, lido em conjugação com o considerando 8 desta diretiva, deve ter em conta «a sua situação [que requer] uma atenção particular». Na análise do pedido de reagrupamento familiar, as autoridades nacionais são obrigadas a individualizar os exames dos pedidos de reagrupamento familiar, ou seja, a proceder a uma abordagem caso a caso [47], a uma avaliação exaustiva de todos os elementos pertinentes em cada caso [48], tendo em conta, em caso de indeferimento desse pedido, «a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência no

43 V. n.º 45 das presentes conclusões.

44 V., neste sentido, Acórdãos de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:2006:429, n.º 105), e de 23 de dezembro de 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, n.º 34).

45 V., neste sentido, o Livro verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE) [COM (2011)735 final], n.º 5.5, p. 9.

46 V. artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2003/86.

47 Ver, neste sentido, Acórdão de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:C:2006:429, n.º 64).

48 V., neste sentido, a Comunicação da Comissão sobre as orientações, pontos 7., «Princípios gerais», e 7.4, «Avaliação individual», p. 29.

Estado-Membro, bem como a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem» [49] [50]. Em especial, no âmbito desse exame, as autoridades nacionais devem ter em conta todas as circunstâncias em torno da disponibilidade da informação relativa ao prazo de três meses no qual o refugiado -reagrupante deve apresentar o seu pedido de reagrupamento familiar, tal como a clareza, a acessibilidade e a oportunidade [51] desta informação, que podem constituir uma razão que justifica a ultrapassagem do prazo de três meses. Num prazo tão curto que não tivesse em conta circunstâncias pessoais para justificar uma provável ultrapassagem deste teria por efeito desencorajar os refugiados de apresentarem um pedido de reagrupamento familiar e, portanto, contornar o efeito útil da referida diretiva [52].

70. Por conseguinte, todas as circunstâncias do caso concreto devem ser repertoriadas e a ponderação dos interesses individuais e dos interesses públicos deve ser semelhante em casos comparáveis. Além disso, a ponderação dos interesses individuais e dos interesses públicos em causa deve ser razoável e proporcionada, velando ao mesmo tempo por tomar devidamente em consideração o interesse superior do filho menor [53]. Nenhum elemento considerado isoladamente, tal como uma ultrapassagem de prazo, não pode conduzir automaticamente a uma decisão de rejeição do pedido de reagrupamento familiar apresentada no âmbito do procedimento mais favorável do capítulo V da Diretiva 2003/86.

71. Resulta destas considerações que o prazo previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 não pode ser considerado como um prazo de prescrição, que pusesse termo ao regime mais favorável dos refugiados-reagrupantes.

72. Por conseguinte, entendo que se deve responder à segunda questão prejudicial no sentido de que o regime da Diretiva 2003/86 se opõe a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual um pedido de reagrupamento familiar com base em disposições mais favoráveis do capítulo V desta diretiva pode ser indeferido unicamente por não ter sido apresentado no prazo de três meses, previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da referida diretiva, na medida em que esse prazo não pode ser qualificado como um prazo de prescrição e que este pedido deve ser considerado à luz do artigo 7.º e do artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, da Carta, que obrigam os Estados-Membros a examinar os pedidos de reagrupamento familiar no interesse das crianças em questão, com a preocupação de favorecer a vida familiar, bem como evitar prejudicar tanto o objetivo da Diretiva 2003/86 como o seu efeito útil. Além disso, a não tomada em consideração dos princípios orientadores desta diretiva em caso de indeferimento de um pedido de reagrupamento familiar, na aceção do artigo 12.º da referida diretiva, em virtude da ultrapassagem do prazo de três meses previsto no n.º 1, terceiro parágrafo, do referido artigo, não pode ser justificada pelo facto de que a análise de um novo pedido apresentado ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/86, teria em conta estes princípios orientadores.

49 Artigo 17.º da Diretiva 2003/86.

50 *Com efeito, a título de exemplo, os refugiados enfrentam perdas ou dificuldades em manter o contacto com os membros da família que ficaram no país de origem, ou podem mesmo não estar em condições de fornecer informações sobre o seu paradeiro ou ignorar se estes estão ainda vivos.* Num prazo bastante curto após a atribuição da autorização de residência ao abrigo do direito de asilo, pode ser difícil organizar a deslocação dos membros das respetivas famílias que devem apresentar-se numa embaixada ou num consulado, ou reunir a documentação necessária para um pedido de reagrupamento familiar [v., neste sentido, o Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE) [COM (2011)735 final)], *ponto 5.5, p.* 9].

51 V., neste sentido, Comunicação da Comissão sobre as orientações, ponto 7.1, «Disponibilidade das informações», p. 26.
Além disso, o *beneficiário do direito ao reagrupamento familiar pode não dispor de todas as facilidades para se orientar durante as suas diligências administrativas, não domina todas as nuances da língua do seu país de acolhimento e o funcionamento das administrações nacionais*.

52 V., neste sentido, as minhas Conclusões apresentadas no processo que deu origem ao Acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, n.º 57).

53 V., por analogia, Acórdãos de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho, C-540/03, EU:C:2006:429, n.ºs 62 a 64), e de 6 de dezembro de 2012, O e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 81).

V. Conclusão

73. Tendo em conta todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos):

1) O Tribunal de Justiça tem competência para responder às questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que são relativas à interpretação de normas da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar num processo relativo ao direito de residência de um familiar de um beneficiário da proteção subsidiária, na medida em que, em direito interno, as disposições desta diretiva foram declaradas direta e incondicionalmente aplicáveis aos beneficiários da proteção subsidiária;

2) O regime da Diretiva 2003/86 opõe-se a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual um pedido de reagrupamento familiar com base em disposições mais favoráveis do capítulo V desta diretiva pode ser indeferido unicamente por não ter sido apresentado no prazo de três meses, previsto no artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da referida diretiva, na medida em que esse prazo não pode ser qualificado como um prazo de prescrição e que este pedido deve ser considerado à luz do artigo 7.º e do artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que obrigam os Estados-Membros a examinar os pedidos de reagrupamento familiar no interesse das crianças em questão, com a preocupação de favorecer a vida familiar, bem como evitar prejudicar tanto o objetivo da Diretiva 2003/86 como o seu efeito útil. Além disso, a não tomada em consideração dos princípios orientadores desta diretiva em caso de indeferimento de um pedido de reagrupamento familiar, na aceção do artigo 12.º da referida diretiva, em virtude da ultrapassagem do prazo de três meses previsto no n.º 1, terceiro parágrafo, do referido artigo, não pode ser justificada pelo facto de que a análise de um novo pedido apresentado ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/86, teria em conta estes princípios orientadores.