

Processo C-624/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

24 de novembro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Haia, audiências de Amesterdão, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

24 de novembro de 2020

Recorrente:

E.K.

Recorrido:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e Justiça)

Objeto do processo principal

No processo principal está em causa a questão de saber se um direito de residência baseado no artigo 20.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia é, pela sua natureza, temporário e se opõe, portanto, à obtenção de uma autorização UE de residência de longa duração.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do artigo 20.º TFUE e do artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2003/109. Questão de saber se os Estados-Membros são competentes para decidirem eles próprios se um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE é temporário. Se a referida questão for regulada pelo direito da União, suscitam-se as questões de saber 1) se existe uma diferença entre os direitos de residência derivados baseados na Diretiva 2004/38 e os direitos de residência derivados

baseados no artigo 20.º TFUE; 2) se um direito de residência derivado baseado no artigo 20.º TFUE é temporário, e 3) se a Diretiva 2003/109 foi corretamente transposta para o direito neerlandês.

Questões prejudiciais

1. Compete aos Estados-Membros decidir se o direito de residência baseado no artigo 20.º do TFUE é, em si mesmo, temporário ou não temporário, ou deve este conceito ser interpretado à luz do direito da União?
2. Se for necessário fazer uma interpretação à luz do direito da União, existe, na aplicação da Diretiva 2003/109/CE, uma distinção entre os diferentes direitos de residência de dependentes de que beneficiam os nacionais de países terceiros com base no direito da União, nomeadamente o direito de residência de dependente concedido ao membro da família de um cidadão da União com base na Diretiva relativa ao direito da residência e o direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE?
3. O direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE que, pela sua natureza, depende da existência [de] uma relação de dependência entre o nacional de país terceiro e o cidadão da União e é, portanto, limitado, é temporário?
4. Se o direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE for temporário, deve o artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que apenas exclui da obtenção do estatuto de residente de longa duração na aceção da referida diretiva as autorizações de residência previstas no direito nacional?

Disposições de direito da União invocadas

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: artigo 20.º

Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44): artigo 3.º, n.º 2, alínea e).

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).

Disposições nacionais invocadas

A Lei dos Estrangeiros de 2000 (Vreemdelingenwet 2000, a seguir «Vw 2000»): artigo 8.º, proémio e alínea e), artigo 14.º e artigo 45.º-b.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A recorrente nasceu em 30 de novembro de 1960 e possui a nacionalidade ganesa. O seu filho nasceu em 10 de fevereiro de 2002 e tem a nacionalidade neerlandesa.
- 2 Em 9 de setembro de 2013, a recorrente obteve, com base no artigo 20.º TFUE, um documento UE de residência com a menção «Membro da família de cidadão da União». Desde 2017, este direito de residência também é designado nos Países Baixos como «direito de residência Chavez-Vilchez»¹.
- 3 Em 18 de fevereiro de 2019, a recorrente apresentou um pedido de autorização UE de residência de longa duração.
- 4 Por decisão de 30 de agosto de 2019, o recorrido indeferiu o pedido apresentado pela recorrente de autorização UE de residência de longa duração e de autorização normal de residência de duração indeterminada. A reclamação apresentada contra essa decisão foi indeferida por decisão de 12 de dezembro de 2019.
- 5 Em 8 de janeiro de 2020, deu entrada no Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) o recurso interposto pela recorrente desta decisão.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 Segundo o recorrido, resulta dos Acórdãos Singh², Chavez-Vilchez³ e K.A.⁴ que é da competência dos Estados-Membros a definição dos direitos e das condições de residência legal no respetivo território. Também incumbe, assim, ao Estado-Membro determinar se o direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE deve ou não ser considerado temporário.
- 7 O recorrido alega ainda que a recorrente não está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/109. Com efeito, um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE é, pela sua natureza, temporário, uma vez que tal direito de residência se extingue logo que cessa a dependência do cidadão da União do nacional de país terceiro. Trata-se, por conseguinte, de uma residência por

¹ Por referência ao Acórdão de 10 de maio de 2017, Chavez-Vilchez e o., C-133/15, EU:C:2017:354.

² Acórdão de 18 de outubro de 2012, C-502/10, EU:C:2012:636, n.ºs 39 a 42.

³ Acórdão Chavez-Vilchez, n.º 64.

⁴ Acórdão de 8 de maio de 2018, C-82/16, EU:C:2018:308, n.ºs 53 a 54.

motivos de caráter temporário na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2003/109.

- 8 O direito de residência «Chavez-Vilchez» é temporário porque não visa os direitos da recorrente, mas os direitos do seu filho. Com efeito, o objetivo consiste em assegurar que o filho da recorrente não seja obrigado a abandonar a União Europeia. O direito de residência baseia-se na relação de dependência entre a recorrente e o seu filho menor, que é, por definição, temporária. Por conseguinte, a recorrente também não pode beneficiar de uma autorização normal de residência de duração indeterminada nacional.
- 9 A recorrente começa por alegar que não resulta dos acórdãos Chavez-Vilchez e K.A. que caiba aos Estados-Membros determinar a natureza do direito de residência. O conceito de «direito de residência temporário» deve ser interpretado de forma uniforme na União. A demandante refere, a este respeito, o Acórdão Singh.
- 10 A recorrente alega ainda que não resulta da Diretiva 2003/109 que o seu direito de residência derivado seja temporário. Apenas são excluídos da referida diretiva os direitos de residência que possam ser de antemão claramente definidos como temporários, nomeadamente os direitos de residência dos estudantes e dos trabalhadores *au pair*. Não decorre da Diretiva 2003/109 que só possam ser concedidas autorizações UE de residência de longa duração no caso de autorizações de residência autónomas e independentes.
- 11 A recorrente alega, por outro lado, que a possibilidade de cessação no futuro da relação de dependência não implica que o seu direito de residência seja temporário. Com efeito, a recorrente tenciona instalar-se de forma duradoura. Está, portanto, abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/109. Em seu entender, o indeferimento do seu pedido viola o artigo 3.º da referida diretiva.
- 12 A recorrente sustenta ainda que o recorrido não é competente para lhe recusar uma autorização de residência. Segundo o artigo 45.º-b, n.º 1, alínea a), Vw 2000, a autorização UE de residência de longa duração só pode ser indeferida se a pessoa em causa possuir uma autorização de residência temporária baseado no artigo 14.º Vw 2000. A recorrente não é titular de uma autorização de residência nacional, mas de um direito de residência UE. Não se verificam nenhum dos fundamentos de recusa previstos no artigo 45.º-b Vw 2000; o recorrido não podia, por conseguinte, recusar o pedido.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 13 A resposta à questão de saber se o direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE é temporário é importante para determinar se o recorrido podia indeferir o pedido de autorização UE de residência de longa duração apresentado pela recorrente.

- 14 O Rechtbank considera que esta questão não pode ser respondida sem margem para dúvidas razoáveis. O Rechtbank encontrou na jurisprudência do Tribunal de Justiça indícios de que o direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE não é temporário. Em contrapartida, a Afdeling bestuursrechtspak van de Raad van State (secção administrativa do Raad van State) considerou, em 23 de setembro de 2020 (NL:RVS:2020:2272), que o direito de residência derivado de um menor se extingue, em princípio, logo que o menor atinge a maioridade ou deixa de estar dependente dos cuidados do nacional de país terceiro. Segundo o Raad van State, constata-se, assim, que o direito de residência é temporário.

A determinação da natureza do direito de residência é competência dos Estados-Membros?

- 15 As partes divergem, em primeiro lugar, quanto à questão de saber se a natureza do direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE constitui matéria de direito nacional ou se deve ser interpretada à luz do direito da União. O Rechtbank não encontra nos acórdãos do Tribunal de Justiça referidos pelo recorrido quaisquer indícios de que a interpretação da natureza deste direito de residência constitua matéria de direito nacional. Segundo o Rechtbank, decorre precisamente da referida jurisprudência que a questão de saber se um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE é temporário deve ser interpretada de forma uniforme na União. Dos referidos acórdãos resulta, nomeadamente, que a definição das modalidades relativas a um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE constitui matéria de direito nacional, mas não que a determinação da natureza do direito de residência também constitua matéria de direito nacional. Tal como decidiu o Tribunal de Justiça no n.º 54 do Acórdão K.A., trata-se nesse caso de modalidades processuais, como as regras sobre o modo como um nacional de país terceiro pode demonstrar que tem direito ao «direito de residência Chavez-Vilchez». A questão de saber se o direito de residência é temporário diz, porém, respeito ao cerne do próprio direito. O Rechtbank interroga-se sobre a questão de saber se será desejável que caiba aos Estados-Membros a decisão a esse respeito. Com efeito, tal significaria que um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE poderia levar à obtenção de uma autorização com base na Diretiva 2003/109 num determinado Estado-Membro, e não num outro Estado-Membro. O que se traduz numa desigualdade jurídica indesejada. O Rechtbank submete, por conseguinte, a questão 1.
- 16 Se o Tribunal de Justiça decidir que a natureza do direito de residência constitui uma questão regulada pelo direito da União, o Rechtbank solicita ao Tribunal de Justiça que responda também às seguintes questões.

O direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE é temporário?– *Direitos de residência derivados*

- 17 O recorrido considerou que se pode concluir do facto de o direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE derivar dos direitos de um cidadão da União que um tal direito de residência nunca poderá levar à obtenção da residência permanente. Com efeito, esse direito existe apenas para permitir que o cidadão da União não seja obrigado a abandonar o território da União, mas não cria direitos pessoais.
- 18 O Rechtbank constata que o Tribunal de Justiça decidiu em diversos acórdãos ⁵ que o direito da União não confere nenhum direito autónomo aos nacionais de um país terceiro. Com efeito, os eventuais direitos que lhes são concedidos pelas disposições do Tratado relativas à cidadania da União não são direitos próprios, mas direitos derivados do exercício do direito de um cidadão da União de circular e de residir na União. Tal aplica-se não só aos direitos que decorrem do artigo 20.º TFUE, mas também aos que decorrem da Diretiva 2004/38 (Acórdãos Eind ⁶, Dereci ⁷, Lida ⁸, O. e B. ⁹ e Rendón Marín ¹⁰).
- 19 Os direitos derivados de que beneficia um nacional de país terceiro que é membro da família de um cidadão da União com base na Diretiva 2004/38 podem levar à obtenção da residência permanente (v. artigo 16.º da referida diretiva). Condição para tal é que o nacional de país terceiro que é membro da família de um cidadão da União tenha, tal como o próprio cidadão da União, residido legalmente durante cinco anos no Estado-Membro de acolhimento ao abrigo do artigo 7.º da Diretiva 2004/38.
- 20 Suscita-se, assim, a questão de saber se se pode distinguir entre direitos derivados baseados nas diretivas e direitos derivados baseados no artigo 20.º TFUE. Nas suas Conclusões nos processos apensos Rendón Marín e CS ¹¹, o advogado-geral referiu a possível incoerência no tratamento do direito de residência derivado,

⁵ Acórdão Chavez-Vilchez, n.º 62; Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.ºs 72 e 73; e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.ºs 27 e 28.

⁶ Acórdão de 11 de dezembro de 2007, C-291/05, EU:C:2007:771, n.º 23.

⁷ Acórdão de 15 de novembro de 2011, C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 55.

⁸ Acórdão de 8 de novembro de 2012, C-40/11, EU:C:2012:691, n.ºs 66 a 68.

⁹ Acórdão de 12 de março de 2014, C-456/12, EU:C:2014:135, n.º 36.

¹⁰ Acórdão de 13 de setembro de 2016, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 36.

¹¹ Conclusões do advogado-geral M. Szpunar nos processos Rendón Marín e CS (C-165/14 e C-304/14, EU:C:2016:75, n.º 152).

consoante este seja concedido com base na Diretiva 2004/38 ou com base no artigo 20.º TFUE tal como interpretado pelo Acórdão Ruiz Zambrano ¹².

- 21 O Rechtbank observa, por outro lado, que os próprios Estados-Membros criaram o direito de residência derivado baseado na Diretiva 2004/38. Também acordaram eles próprios que os nacionais de países terceiros que são membros da família de um cidadão da União podem beneficiar da residência permanente com base na Diretiva 2004/38. Com efeito, estes direitos estão previstos na Diretiva 2004/38. O direito de residência derivado baseado no artigo 20.º TFUE, no entanto, foi desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. O que poderia ser um indício da diferença de tratamento entre estes direitos de residência derivados. O Rechtbank interroga-se se tal é desejável. O Rechtbank considera, por outro lado, que o facto de outros direitos de residência derivados poderem levar a obter a residência permanente é uma indicação de que a mera constatação de que o direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE é um direito de residência derivado é, por si só, insuficiente para determinar que o mesmo seja, pela sua natureza, um direito de residência temporário.

– *Diretiva 2003/109*

- 22 É jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o conteúdo do conceito de «residência legal» da Diretiva 2003/109 e as condições ou os direitos a este associados podem ser determinados pelos Estados-Membros.¹³ Se um nacional de país terceiro tiver residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos antes do pedido, poderá ser-lhe concedida uma autorização com base na referida diretiva. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2003/109, esta diretiva não é aplicável aos nacionais de países terceiros que tenham residência exclusivamente por motivos de caráter temporário, por exemplo trabalhadores *au pair* ou trabalhadores sazonais, trabalhadores destacados por um prestador de serviços para prestação de serviços transfronteiriços, ou prestadores de serviços transfronteiriços, ou nos casos em que a sua autorização de residência tenha sido formalmente limitada.
- 23 Resulta do Acórdão Singh (n.ºs 45 a 50) que é importante para a determinação da natureza do direito de residência apreciar se o nacional de país terceiro tenciona instalar-se de forma duradoura no Estado-Membro em causa. Em caso afirmativo, essa é uma indicação de que o direito de residência não é temporário.
- 24 Os exemplos referidos na Diretiva 2003/109 têm em comum o facto de o nacional de país terceiro em causa não tencionar instalar-se de forma duradoura no Estado-Membro. Nesses casos, trata-se sempre de uma residência de curta

¹² Acórdão de 8 de março de 2011, C-34/09, EU:C:2011:124.

¹³ V., por exemplo, Acórdão Singh, n.º 39.

duração, não são estabelecidos laços estreitos com o Estado-Membro e mantêm-se os laços com o país de origem.¹⁴

- 25 Para determinar se um direito de residência é temporário é, por conseguinte, importante a intenção do nacional de país terceiro de se instalar no país. Pergunta-se por que motivo a situação de um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE há-de ser diferente da situação de um outro direito de residência que pode levar à obtenção de um direito de residência UE.
- 26 Com efeito, segundo a Diretiva 2003/109, deve-se partir do pressuposto da intenção do nacional de país terceiro de se instalar de forma duradoura no Estado-Membro. O objetivo da referida diretiva é, nomeadamente, a integração dos nacionais de países terceiros no Estado-Membro de residência. No caso de um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE, o nacional de país terceiro adquiriu o direito de residência para garantir que o cidadão da União possa realmente exercer os seus direitos de cidadania. Contudo, daí resulta, na prática, que o nacional de país terceiro também desenvolva atividades através das quais participa de forma duradoura na sociedade, como a celebração de contratos de trabalho por tempo indeterminado, a compra de habitação e o investimento de tempo na criação e manutenção de uma rede social. Além disso, no caso de um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE, de um modo geral, o nacional de país terceiro que é progenitor de um cidadão da União, precisamente por causa do menor cidadão da União – que, nomeadamente, vai à escola, faz amigos e pratica desporto no Estado-Membro – cria laços fortes e duradouros com o Estado-Membro. A integração do progenitor no Estado-Membro constitui precisamente uma parte importante da educação do menor nesse país.
- 27 O Rechtbank também não vê, por agora, quaisquer indícios na afirmação do recorrido de que a relação de dependência cessará num determinado momento no futuro, nomeadamente quando o menor cidadão da União atingir os dezoito anos, e de que o direito de residência é por esse motivo temporário, para o entendimento de que um direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE seja, por natureza, limitado no tempo. Com efeito, não se sabe se o referido direito de residência cessará automaticamente quando o cidadão da União atingir a maioridade. É concebível que um filho de 18 anos que ainda frequenta a escola continue a manter uma relação de dependência com o progenitor que se ocupa do mesmo. Além disso, também existem outros fundamentos de residência que podem cessar de existir num determinado momento. Nem todos estes fundamentos de residência são temporários.
- 28 Tendo em conta as dúvidas sobre a questão de saber se o direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE é temporário, o Rechtbank submete a questão 2 e a questão 3.

¹⁴ V. também Conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, n.º 48).

Foi o artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2003/109 corretamente transposto para o direito neerlandês?

- 29 Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, é relevante o seguinte.
- 30 O artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2003/109 foi transposto para o direito neerlandês pelo artigo 45.º-b Vw 2000 (Lei dos estrangeiros de 2000). Nos termos deste artigo, um direito de residência temporário baseado numa autorização de residência por tempo determinado na aceção do artigo 14.º Vw 2000 (ou seja uma autorização de residência nacional por tempo determinado) constitui fundamento de recusa de uma autorização UE de residente de longa duração. O direito de residência baseado no artigo 20.º TFUE não está incluído na referida norma nacional; trata-se, com efeito, de um direito de residência baseado no direito da União. Isso significa, segundo o Rechtbank, que o artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2003/109 não foi corretamente transposto. Os Países Baixos parecem ter optado por interpretar de forma mais restritiva do que era possível o artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da diretiva.
- 31 Coloca-se a questão de saber como deve o Rechtbank reagir a esse respeito. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, se uma diretiva tiver sido erradamente transposta e o órgão jurisdicional nacional estiver obrigado a uma interpretação conforme com a diretiva, tal interpretação conforme não pode servir de fundamento a uma interpretação *contra legem* do direito nacional¹⁵. Neste caso, o direito nacional parece ser mais favorável para o nacional de país terceiro do que a Diretiva 2003/109. Com efeito, segundo o direito nacional, os direitos de residência que são temporários, mas que se baseiam no direito da União, não podem conduzir ao indeferimento de uma autorização UE de residência de longa duração; ao passo que, nos termos da referida Diretiva, estes direitos de residência excluem do seu âmbito de aplicação os nacionais de países terceiros. O Rechtbank solicita, assim, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, a título prejudicial, sobre a questão 4.

¹⁵ Acórdão de 24 de janeiro de 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 25).