

Edição provisória

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

10 de maio de 2017 (\*)

«Reenvio prejudicial – Cidadania da União – Artigo 20.º TFUE – Direito de residência num Estado-Membro que condiciona o acesso às prestações de assistência social e às prestações familiares – Nacional de um país terceiro que assume a guarda efetiva e quotidiana do seu filho menor, nacional desse Estado-Membro – Obrigação do nacional de um país terceiro de demonstrar a incapacidade do outro progenitor, nacional do referido Estado-Membro, de assumir a guarda do menor – Recusa de residência que pode obrigar o menor a abandonar o território do Estado-Membro e mesmo o território da União»

No processo C-133/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso da Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos), por decisão de 16 de março de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de março de 2015, no processo

**H. C. Chavez-Vilchez,**

**P. Pinas,**

**U. Nikolic,**

**X. V. Garcia Perez,**

**J. Uwituze,**

**I. O. Enowassam,**

**A. E. Guerrero Chavez,**

**Y. R. L. Wip**

contra

**Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Hertogenbosch,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,**

## O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal e E. Regan, presidentes de secção, A. Rosas (relator), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 10 de maio de 2016,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de A. E. Guerrero Chavez, I. O. Enowassam, J. Uwituze, X. V. Garcia Perez, U. Nikolic, P. Pinas e H. C. Chavez-Vilchez, por E. Cerezo-Weijnsfeld, J. Kruseman, S. Çakici-Reinders et W. Fischer, advocaten,
- em representação de Y. R. L. Wip, por H. de Roo e T. Weterings, advocaten,
- em representação do Governo neerlandês, por C. S. Schillemans e M. K. Bulterman, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por C. Pochet, M. Jacobs e S. Vanrie, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo dinamarquês, por C. Thorning, M. Lyshøj e M. Wolff, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo francês, por R. Coesme, na qualidade de agente,
- em representação do Governo lituano, por R. Krasuckaitė e V. Čepaitė, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação do Governo do Reino Unido, por V. Kaye, C. Crane e M. Holt, na qualidade de agentes, assistidos por D. Blundell e B. Lask, barristers,
- em representação do Governo norueguês, por I. Jansen e K. Moen, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por D. Maidani, C. Tufvesson e G. Wils, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de setembro de 2016,

profere o presente

**Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 20.º TFUE.

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de litígios que opõem H. C. Chavez-Vilchez e sete outros nacionais de países terceiros, mães de um ou vários filhos menores de nacionalidade neerlandesa de quem tem a guarda efetiva e quotidiana, às autoridades competentes neerlandesas, a propósito do indeferimento dos seus pedidos de prestações de assistência social e de prestações familiares, pelo facto de não possuírem um título de residência nos Países Baixos.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

- 3 O artigo 2.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, e retificações JO 2004, L 229, p. 35, e JO 2005, L 197, p. 34), sob a epígrafe «Definições», enuncia:

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

- 1) “Cidadão da União”: qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro;
- 2) “Membro da família”:  
  
[...]  
  
d) Os ascendentes diretos que estejam a cargo, assim como os do cônjuge ou do parceiro na aceção da alínea b);
- 3) “Estado-Membro de acolhimento”: o Estado-Membro para onde se desloca o cidadão da União a fim de aí exercer o seu direito de livre circulação e residência.»

- 4 O artigo 3.º desta mesma diretiva, sob a epígrafe «Titulares», prevê no seu n.º 1:

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

- 5 O artigo 5.º da Diretiva 2004/38, sob a epígrafe «Direito de entrada», enuncia:

«1. Sem prejuízo das disposições em matéria de documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras nacionais, os Estados-Membros devem admitir no seu território os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido, e os membros das suas famílias que, não tendo a nacionalidade de um Estado-Membro, estejam munidos de um passaporte válido.

Não pode ser exigido ao cidadão da União um visto de entrada ou formalidade equivalente.

2. Os membros da família que não sejam nacionais de um Estado-Membro só estão sujeitos à obrigação de visto de entrada nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001 [do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2001, L 81, p. 1)] ou, se for caso disso, da legislação nacional. Para efeitos da presente diretiva, a posse do cartão de residência válido a que se refere o artigo 10.º

isenta esses membros da família da obrigação de visto.

Os Estados-Membros devem dar às pessoas referidas todas as facilidades para a obtenção dos vistos necessários. Esses vistos devem ser emitidos gratuitamente o mais rapidamente possível e por tramitação acelerada.

[...]

6 O artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva tem a seguinte redação:

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

- a) Exerça uma atividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento, ou
- b) Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento; ou
- c) – [...]
  - disponha de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, e garanta à autoridade nacional competente, por meio de declaração ou outros meios à sua escolha, que dispõe de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os membros da sua família a fim de evitar tornar-se uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência; ou
- d) Seja membro da família que acompanha ou se reúne a um cidadão da União que preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c).

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

#### *Direito neerlandês*

7 O artigo 1.º da Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000), na sua versão aplicável no processo principal (a seguir «Lei dos estrangeiros»), dispõe:

«Na aceção da presente lei e das disposições aprovadas com base na mesma, entende-se por:

[...]

e) Nacionais comunitários:

- 1.º Os nacionais dos Estados-Membros da União Europeia que, ao abrigo do Tratado que institui a Comunidade Europeia, estejam autorizados a entrar e a residir no território de outro Estado-Membro;
- 2.º Os membros da família das pessoas previstas no ponto 1 que tenham a nacionalidade de

um país terceiro e que, na sequência de uma decisão adotada em aplicação do Tratado que institui a Comunidade Europeia, estejam autorizados a entrar e a residir no território de um Estado-Membro;

[...]»

8 O artigo 8.º da referida lei enuncia:

«Os estrangeiros só permanecem em situação regular nos Países Baixos:

[...]

e) Como nacionais comunitários, na medida em que a sua permanência nos Países Baixos se baseie numa regulamentação aprovada ao abrigo do Tratado que institui a Comunidade Europeia ou do Tratado sobre o Espaço Económico Europeu;

f) enquanto aguardam a decisão do pedido de autorização de residência, [...] se a presente lei, uma disposição aprovada nos termos desta ou uma decisão judicial estabelecerem que não se deve proceder à sua expulsão até à decisão do pedido;

g) enquanto aguardam a decisão do pedido de autorização de residência [...] ou de prorrogação do prazo de validade da autorização de residência [...], ou da sua alteração, se uma disposição aprovada nos termos da presente lei ou uma decisão judicial estabelecerem que não se deve proceder à sua expulsão até à decisão do pedido;

h) enquanto aguardam a decisão da reclamação ou do recurso, se uma disposição aprovada nos termos da presente lei ou uma decisão judicial estabelecerem que não se deve proceder à sua expulsão até à decisão da reclamação ou do recurso.»

9 O artigo 10.º da Lei dos estrangeiros prevê:

«1. Os estrangeiros que não tenham residência legal não têm direito à atribuição de ajudas, subsídios e prestações em virtude de uma decisão de um órgão da administração. O primeiro período é aplicável por analogia às isenções ou autorizações previstas na lei ou num regulamento geral da administração.

2. O n.º 1 pode ser derogado se o direito disser respeito à educação, à prestação de cuidados médicos necessários, à prevenção de infrações em matéria de saúde pública ou à assistência jurídica aos estrangeiros.

3. A atribuição de direitos não dá direito à permanência legal.»

10 A Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular relativa aos estrangeiros de 2000), na sua versão aplicável aos litígios no processo principal (a seguir «Circular relativa aos estrangeiros»), consiste num conjunto de disposições publicadas pelo Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Secretário de Estado Segurança e da Justiça, Países Baixos). Qualquer pessoa pode aceder a esta circular e invocar as suas disposições. Na apreciação dos pedidos de autorização de residência, a autoridade nacional competente, no caso em apreço o Immigratie en Naturalisatiedienst (Serviço de Imigração e de Naturalização, a seguir «IND») é obrigado a respeitar essas disposições. Só pode deixar de as aplicar de forma fundamentada e em casos excecionais que não tenham sido previstos na redação das referidas disposições.

11 O ponto 2.2 da parte B da Circular relativa aos estrangeiros dispõe:

«Um estrangeiro permanece em situação regular nos termos da [Lei dos estrangeiros] se cumprir todos os requisitos seguintes:

- tiver um filho menor de idade que tenha a nacionalidade holandesa;
- esse filho estiver a cargo do estrangeiro e com ele residir; e
- caso o direito de residência lhe seja recusado, o filho tem de o acompanhar e abandonar o território da União Europeia.

O IND não considera, em todo o caso, que o filho [cujo pai ou a mãe é estrangeiro] é obrigado a acompanhar [o seu progenitor estrangeiro] e abandonar o território da União Europeia quando o outro progenitor tenha residência legal, nos termos [...] da Lei dos estrangeiros, ou que tenha a nacionalidade neerlandesa, e esse progenitor possa assegurar a guarda efetiva do filho.

O IND presume, em todo o caso, que o outro progenitor pode assegurar a guarda efetiva do filho se:

- o outro progenitor tiver ou puder obter ainda a guarda do filho, e
- o outro progenitor puder utilizar o auxílio e o apoio à prestação de cuidados e à educação oferecidos pelo Estado ou por organizações sociais. Para estes efeitos, o IND também inclui a concessão de prestações provenientes do orçamento geral do Estado a que, em princípio, os cidadãos holandeses têm direito nos Países Baixos.

O IND presume, em todo o caso, que o outro progenitor não pode assegurar a guarda efetiva do filho se esse progenitor:

- se encontrar detido, ou
- demonstrar que a guarda não lhe pode ser atribuída.»

- 12 Nos termos da Wet Werk en Bijstand (Lei do trabalho e da assistência social, a seguir «Lei da assistência social») e da Algemene Kinderbijslagwet (Lei geral das prestações familiares, a seguir «Lei das prestações familiares»), os progenitores nacionais de países terceiros, para poderem ter direito às prestações de assistência social e às prestações familiares, devem residir legalmente nos Países Baixos e, portanto, beneficiar do direito de residência.
- 13 Em 1 de julho de 1998 entrou em vigor a Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Lei que altera a Lei dos estrangeiros e algumas outras leis, que fazem depender da permanência legal nos Países Baixos os direitos dos estrangeiros a obterem da administração ajudas, subsídios, prestações, isenções e autorizações), de 26 de março de 1998 (Stb. 1998, n.º 203). Exceto em relação aos nacionais de um Estado-Membro da União Europeia, esta lei introduziu, na legislação em matéria de assistência social, a exigência da atribuição de um título de residência pelo órgão competente para o estrangeiro poder ser equiparado a um cidadão holandês e, na Lei das prestações familiares, a exigência da atribuição de um título de residência para o estrangeiro poder ser considerado segurado.
- 14 O pedido de autorização de residência deve ser apresentado no IND. Este serviço decide em nome do Secretário de Estado sobre o direito de residência.
- 15 Os pedidos de prestações familiares nos termos da Lei das prestações familiares devem ser

apresentados no Sociale verzekeringsbank (Instituto da Segurança Social, Países Baixos, a seguir «SvB»).

16 Os pedidos de assistência social nos termos da Lei da assistência social deve ser apresentado no município da residência do requerente.

17 O artigo 11.º da Lei da assistência social enuncia:

«1. Os cidadãos neerlandeses residentes nos Países Baixos que, neste país, se encontrem ou corram o risco de se encontrar numa situação em que não disponham dos meios financeiros para poderem prover às necessárias despesas de subsistência, têm direito à assistência social do Estado.

2. São equiparados aos cidadãos holandeses referidos no n.º 1 os estrangeiros residentes neste país que tenham residência legal nos Países Baixos, na aceção do artigo 8.º, alíneas a), e) e l), da [Lei dos estrangeiros], com exceção dos casos referidos no artigo 24.º, n.º 2, da diretiva [2004/38].

[...]»

18 O artigo 16.º da Lei da assistência social dispõe:

«1. Em derrogação da presente secção, a município pode, tendo em conta todas as circunstâncias relevantes, conceder assistência a uma pessoa que não tenha direito à mesma se razões extremamente ponderosas assim o exigirem.

2. O n.º 1 só se aplica aos estrangeiros referidos no artigo 11.º, n.ºs 2 e 3.»

19 Nos termos do artigo 6.º da Lei das prestações familiares:

«1. São segurados, na aceção das presentes disposições

a) os residentes;

b) os não residentes sujeitos a imposto sobre o rendimento das pessoas singulares pelo trabalho por conta de outrem prestado nos Países Baixos.»

2. Não é segurado o estrangeiro que permaneça em situação irregular nos Países Baixos na aceção do artigo 8.º, alíneas a) a e) e l), da [Lei dos estrangeiros].»

### **Litígios no processo principal e questões prejudiciais**

20 Os oito litígios no processo principal dizem respeito a pedidos de prestação de assistência social (*bijstandsuitkering*) e de pedidos de prestações familiares (*kinderbijslag*), apresentados às autoridades neerlandesas competentes, nos termos, respetivamente, da Lei da assistência social e da Lei das prestações familiares, por nacionais de países terceiros, mães de um de ou de vários filhos menores de idade de nacionalidade neerlandesa, cujo pai tem igualmente a nacionalidade neerlandesa. Estes menores foram todos reconhecidos pelo pai, mas vivem principalmente com a mãe.

21 H. C. Chavez-Vilchez, nacional da Venezuela, durante o ano de 2007 ou de 2008, deslocou-se aos Países Baixos, com um visto de turista. Da sua relação com um nacional neerlandês nasceu, em 30 de março de 2009, um filho, que tem nacionalidade neerlandesa. Os pais e o filho viveram na Alemanha até junho de 2011, quando H. C. Chavez-Vilchez e o seu filho foram obrigados a abandonar o domicílio familiar. Estes últimos apresentaram-se no centro de acolhimento de

emergência do município de Arnhem (Países Baixos) onde permaneceram durante algum tempo. H. C. Chavez-Vilchez tem, desde então, a guarda do seu filho e declarou que o pai deste não contribui nem para o seu sustento nem para a sua educação.

- 22 P. Pinas, nacional do Suriname, desde 2004 obteve uma autorização de residência que foi revogada em 2006. Reside em Almere (Países Baixos) e é mãe de quatro filhos. Um dos seus filhos, nasceu em 23 de dezembro de 2009 da sua relação com um nacional neerlandês, e tem, por isso, nacionalidade neerlandesa. P. Pinas e o pai têm a guarda conjunta do filho comum mas vivem separados e este último não contribui para o sustento do filho. Existe contacto entre os dois progenitores, mas não foi acordado um regime de visitas. Em 17 de maio de 2011, P. Pinas e os seus filhos obtiveram uma autorização de residência por tempo determinado. Com base nesta autorização, foi-lhes atribuída uma prestação familiar a partir do terceiro trimestre de 2011.
- 23 U. Nikolic chegou aos Países Baixos proveniente da antiga Jugoslávia, em 2003. Por falta de documentos de identidade, a sua nacionalidade não é clara. O seu pedido de concessão de autorização de residência foi indeferido, em 2009. Da sua relação com um nacional neerlandês nasceu, em 26 de janeiro de 2010, um filho, de nacionalidade neerlandesa. U. Nikolic reside em Amesterdão (Países Baixos) e tem a guarda do seu filho. Ambos vivem num centro de acolhimento do município. U. Nikolic declarou que ela e o pai do seu filho não podiam viver juntos, uma vez que este vive numa instituição para a juventude ao abrigo de um programa de auxílio ao alojamento.
- 24 X. V. García Pérez, nacional da Nicarágua, veio para os Países Baixos, proveniente da Costa Rica, em 2001 ou 2002, com um nacional neerlandês. Da relação de ambos, nasceu, em 9 de abril de 2008, um filho, de nacionalidade neerlandesa. X. V. García Pérez reside em Haarlem (Países Baixos) e está alojada num centro de acolhimento deste município. Tem a guarda do seu filho, não contribuindo o pai para o seu sustento e sendo o seu paradeiro desconhecido.
- 25 J. Uwituze, nacional do Ruanda, deu à luz um filho, em 12 de dezembro de 2011, de nacionalidade neerlandesa, como o seu pai. Este último não contribui para o sustento nem para a educação desse filho. Declarou que não pode nem deseja assegurar a sua educação. J. Uwituze reside em Bois-le-Duc (Países Baixos) e está alojada com o seu filho num centro de acolhimento deste município.
- 26 Y. R. L. Wip, nacional do Suriname, deu à luz dois filhos, respetivamente, em 25 de novembro de 2009 e em 23 de novembro de 2012. Como o seu pai, os filhos têm nacionalidade neerlandesa. Os progenitores estão separados, mas o pai mantém contacto com os seus filhos várias vezes por semana. Recebe uma prestação de assistência social e uma prestação familiar. Não contribui para o sustento dos filhos e limita-se a entregar a prestação familiar a Y. R. L. Wip. Durante o período pertinente no litígio no processo principal, Y. R. L. Wip estava domiciliada em Amesterdão.
- 27 I. O. Enowassam, nacional dos Camarões, veio para os Países Baixos em 1999. Da sua relação com um nacional neerlandês, nasceu, em 21 de maio de 2008, um filho, de nacionalidade neerlandesa. Os progenitores têm a guarda conjunta do filho, mas vivem separados. O filho está inscrito na morada no pai, mas reside, de facto, com a mãe, que reside num centro de acolhimento de emergência no município de Haia (Países Baixos). Fica com o pai três fins de semana por mês e, por vezes, nas férias. O pai paga uma prestação de alimentos no montante mensal de 200 euros. Recebe igualmente uma prestação familiar que entrega a I. O. Enowassam. Uma vez que trabalha a tempo completo, declarou não poder, por esse motivo, assegurar a guarda do filho.
- 28 A. E. Guerrero Chavez, nacional da Venezuela, viajou para os Países Baixos, em 24 de outubro de 2007, e, em 2 de novembro de 2009, regressou à Venezuela. Em janeiro de 2011, voltou novamente para os Países Baixos e reside em Schiedam (Países Baixos). Da sua relação com um nacional

neerlandês, nasceu, em 31 de março de 2011, um filho, de nacionalidade neerlandesa. A. E. Guerrero Chavez e o pai do seu filho estão separados. Este tem contacto praticamente diário com o menor, mas não está disposto a assumir a sua guarda e contribui de forma limitada para as despesas. A. E. Guerrero Chavez cuida diariamente do seu filho e assume a sua guarda.

- 29 Em cada um dos litígios no processo principal, os pedidos de prestações de assistência social e de prestações familiares apresentados pelas interessadas foram indeferidos pelas autoridades competentes pelo facto de, por falta de título de residência, não terem, nos termos da legislação nacional, direito a essas prestações.
- 30 Nos períodos entre 2010 e 2013, a que diziam respeito os pedidos de prestações sociais e de prestações familiares, nenhuma das recorrentes no processo principal era titular de uma autorização de residência nos Países Baixos. Ainda que algumas recorrentes, enquanto aguardavam por uma decisão quanto ao pedido de autorização de residência, se encontrassem em situação regular no território dos Países Baixos, outras recorrentes permaneciam aí em situação irregular, mas não tinham sido objeto de nenhuma medida de expulsão. As recorrentes no processo principal não tinham autorizações de trabalho.
- 31 Uma vez que, as sentenças proferidas pelos órgãos jurisdicionais de primeira instância, negaram provimento aos recursos interpostos com vista a contestar as decisões de indeferimento dos seus pedidos de prestação de prestações de assistência social e de prestações familiares, as recorrentes no processo principal interpuseram recurso dessas decisões no Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso da Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos).
- 32 O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as recorrentes no processo principal, que têm todas a nacionalidade de um país terceiro, podem, enquanto mães de menores cidadãos da União, invocar o direito de residência com base no artigo 20.º TFUE nas circunstâncias específicas de cada uma delas. Considera que, nessa eventualidade, as interessadas poderiam invocar disposições da Lei da assistência social e da Lei das prestações familiares que permitem tratar como nacionais neerlandeses os estrangeiros que residem legalmente nos Países Baixos e beneficiar, eventualmente, de uma prestação de assistência social ou de uma prestação familiar nos termos dessas leis, sem que seja exigida, para esse efeito, uma decisão do IND de concessão de uma autorização de residência ou de um documento que comprove a regularidade da residência.
- 33 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, resulta dos acórdãos de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), e de 15 de novembro de 2011, Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734), que as recorrentes no processo principal invocam o direito de residência nos Países Baixos com base no artigo 20.º TFUE, resultante do direito de residência dos respetivos filhos, cidadãos da União, desde que estes se encontrem numa situação como a que é descrita nesses acórdãos. Em cada um dos litígios no processo principal, há que determinar se, nas circunstâncias em causa, os filhos seriam, na prática, obrigados a abandonar o território da União se fosse recusado o direito de residência às respetivas mães.
- 34 O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, nestas circunstâncias, qual a importância a dar, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, ao facto de o pai, cidadão da União, residir nos Países Baixos ou na União, considerada no seu todo.
- 35 Além disso, refere que cabe aos órgãos administrativos responsáveis pela aplicação da Lei da assistência social e da Lei das prestações familiares e aos órgãos jurisdicionais competentes apreciar de maneira autónoma se o progenitor nacional de um país terceiro pode, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 20.º TFUE, invocar esta disposição para lhe ser reconhecido o direito de residência. Estes órgãos administrativos, concretamente os municípios e a SvB, estão

obrigados, com base em informações comunicadas pelas interessadas e em informações que, caso seja necessário, podem ainda vir a ser comunicadas, efetuar, em concertação com o IND, um exame para determinar se o artigo 20.º TFUE confere o direito de residência nos Países Baixos.

- 36 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, na prática, vários órgãos administrativos interpretam os acórdãos de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), e de 15 de novembro de 2011, Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734), de maneira restritiva e consideram que a jurisprudência referida nesses acórdãos apenas é aplicável em situações em que o pai não está, de acordo com critérios objetivos, em condições de assegurar a guarda do filho porque, por exemplo, está detido, vive numa instituição especializada ou está num hospital ou, então, faleceu. Fora destas situações, cabe ao progenitor nacional de um país terceiro demonstrar de forma convincente que o pai não é capaz de assegurar a guarda do filho, mesmo, eventualmente, com o auxílio de terceiros. Tais regras decorrem das disposições da Circular relativa aos estrangeiros.
- 37 O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que, em cada um dos litígios no processo principal, os municípios em causa, a SvB e o IND não consideraram pertinentes nem o facto de a mãe, nacional de um país terceiro, e não o pai, cidadão da União, ter a guarda efetiva e quotidiana do menor, nem a natureza dos contactos entre o menor e o seu pai, nem o facto de que este contribuía para o sustento e a educação do menor, nem ainda a questão de saber se o pai estava disposto a assumir a guarda. O facto de o pai não ter a guarda do filho não era também considerado pertinente, pois não tinha sido demonstrado de forma convincente que esta não lhe podia ser atribuída. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se se há que interpretar a jurisprudência do Tribunal de Justiça de maneira assim tão restritiva.
- 38 Caso o Tribunal de Justiça considere, em cada um dos processos do processo principal, que o simples facto de o menor depender da sua mãe para o seu quotidiano não constitui um critério determinante para apreciar se o menor é de tal modo dependente da mãe que seria, de facto, obrigado a abandonar o território da União se o direito de residência fosse a esta recusado, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta quais são as outras circunstâncias destes processos que podem ser pertinentes a este respeito.
- 39 Nestas circunstâncias, o Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso da Segurança Social e da Função Pública) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve o artigo 20.º TFUE ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro recuse o direito de residência nesse Estado-Membro a um nacional de país terceiro, que tem a guarda efetiva e quotidiana do seu filho menor de idade que é nacional desse Estado-Membro?
  - 2) É relevante para a resposta a esta questão o facto de este progenitor não assumir sozinho todo o encargo legal, financeiro e/ou afetivo e ainda o facto de não se excluir a possibilidade de o outro progenitor, que é nacional do Estado-Membro, estar em condições de assegurar a guarda do filho?
  - 3) Deverá, nesse caso, o progenitor nacional de país terceiro demonstrar que o outro progenitor não pode assumir a guarda do filho, de tal forma que o filho será obrigado a abandonar o território da União se for recusado o direito de residência a esse progenitor nacional de país terceiro?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Observações preliminares*

- 40 A título preliminar, há que referir que as situações em causa no processo principal apresentam, além de certas analogias, um certo número de especificidades a ter em conta.
- 41 É certo que, como foi referido no n.º 30 do presente acórdão, cada uma das situações em causa no processo principal respeita a uma nacional de um país terceiro que, durante os períodos a que se refere o indeferimento dos seus pedidos de prestações familiares ou de prestações de assistência social, residia nos Países Baixos sem possuir um título de residência, era mãe de pelo menos um filho menor de nacionalidade neerlandesa que vivia com ela, tinha a sua guarda efetiva e quotidiana e estava separada do pai do filho, sendo este igualmente de nacionalidade neerlandesa e tendo este reconhecido o filho.
- 42 Todavia, as situações em causa no processo principal apresentam diferenças, no que respeita às relações entre os progenitores e os filhos em matéria de direito de guarda e de contribuição para as despesas com o sustento, à situação das mães à luz do respetivo direito de residir no território da União e à situação dos próprios filhos menores.
- 43 Em primeiro lugar, relativamente às relações entre os progenitores e os filhos, resulta da decisão de reenvio que os contactos entre os filhos e os seus pais eram, consoante os casos, frequentes, raros ou mesmo inexistentes. Assim, num caso, o paradeiro do pai era desconhecido, noutra caso, o pai vivia ao abrigo de um programa de auxílio ao alojamento. Noutros três casos, o pai contribuía para as despesas com o sustento do filho, ao passo que, noutros cinco casos, nenhum montante era pago. Enquanto, em dois dos oito casos, a guarda era partilhada pelos dois progenitores, em seis outros casos, a mãe tinha a guarda efetiva e quotidiana. Por último, em metade dos casos, os menores residiam com a mãe em centros de acolhimento de emergência.
- 44 Em segundo lugar, relativamente à situação das recorrentes no processo principal à luz do seu direito de residir no território da União, há que salientar que, entretanto, foi concedido um título de residência a duas delas.
- 45 Assim, na audiência, os representantes de Y. R. L. Wip e H. C. Chavez-Chilvez e o Governo neerlandês referiram que elas se encontram hoje em situação de residência legal. Com efeito, Y. R. L. Wip obteve uma autorização de residência na Bélgica, onde trabalha e reside com a sua filha. Quanto a H. C. Chavez-Vilchez, esta obteve, em abril de 2015, uma autorização de residência nos Países Baixos, com base no 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, e exerce uma atividade profissional na Bélgica.
- 46 Em terceiro lugar, relativamente à situação dos próprios filhos menores, há que sublinhar que o filho de H. C. Chavez-Vilchez viveu na Alemanha com os seus progenitores até junho de 2011 antes de regressar aos Países Baixos com a sua mãe, que, em seguida, apresentou um pedido de prestações familiares às autoridades neerlandesas.
- 47 Em contrapartida, os filhos menores das outras sete recorrentes no processo principal nunca exerceram o seu direito de livre circulação antes ou durante o período a que os pedidos de prestações de assistência social ou de prestações familiares em causa no processo principal se referem e residem desde o seu nascimento no Estado-Membro de que são nacionais.
- 48 Como o Tribunal de Justiça repetidamente declarou, mesmo que, no plano formal, o órgão

jurisdicional de reenvio tenha limitado as suas questões à interpretação do artigo 20.º TFUE, tal circunstância não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação do direito da União que podem ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, independentemente de esse órgão jurisdicional se ter ou não referido a esses elementos no enunciado das suas questões (v., neste sentido, acórdãos de 5 de maio de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, n.º 24, de 19 de setembro de 2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, n.º 41, e de 10 de outubro 2013, Alokpa e Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, n.º 20).

- 49 No caso em apreço, há que analisar, por um lado, a situação do filho de H. C. Chavez-Vilchez e desta última à luz do artigo 21.º TFUE e da Diretiva 2004/38, que visa facilitar o exercício do direito fundamental e individual de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros, o qual é conferido diretamente aos cidadãos da União pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE, e que esta tem por objeto, nomeadamente, reforçar o referido direito (v., neste sentido, acórdãos de 5 de maio de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, n.º 28, e de 12 de março de 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, n.º 35) e, por outro, a situação dos filhos das outras recorrentes no processo principal, que sempre residiram com as respetivas mães, antes e durante o período a que os pedidos de prestações de assistência social ou de prestações familiares em causa no processo principal se referem, no Estado-Membro de que são nacionais, e a situação das referidas recorrentes, à luz do artigo 20.º TFUE.
- 50 No que respeita ao filho de H. C. Chavez-Vilchez, ele exerceu a sua liberdade de circulação antes do pedido, apresentado pela sua mãe, de prestações nos Países Baixos respeitantes aos períodos compreendidos entre 7 de julho de 2011 e o fim de março de 2012, uma vez que residiu, até junho de 2011, com os seus pais na Alemanha, Estado-Membro onde o seu pai reside e trabalha, antes de regressar, acompanhado pela sua mãe, aos Países Baixos, Estado-Membro de que é nacional.
- 51 Como o Governo neerlandês referiu na audiência, ainda que H. C. Chavez-Vilchez tenha, posteriormente, obtido uma autorização de residência nos Países Baixos, o exame da sua situação e a do seu filho à luz das disposições relativas à cidadania da União tem interesse para o órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que a concessão desta autorização de residência ocorreu posteriormente aos períodos a que os pedidos de prestações em causa no processo principal se referem.
- 52 No que respeita à existência de um direito de residência derivado, com base no artigo 21.º, n.º 1, TFUE e na Diretiva 2004/38, o Tribunal de Justiça declarou que esta diretiva não reconhece direitos de entrada e de residência num Estado-Membro a todos os nacionais de países terceiros, mas apenas aos que são membros da família, na aceção do artigo 2.º, ponto 2, dessa diretiva, de um cidadão da União que tenha exercido o seu direito de livre circulação ao estabelecer-se num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional (acórdãos de 15 de novembro de 2011, Dereci e o., C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 56, de 6 de dezembro de 2012, O e o., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 41, e de 18 de dezembro de 2014, McCarthy e o., C-202/13, EU:C:2014:2450, n.º 36).
- 53 Além disso, o Tribunal de Justiça considerou que a Diretiva 2004/38 apenas se destina a reger as condições de entrada e de residência de um cidadão da União em Estados-Membros diferentes daqueles de que é nacional. Por conseguinte, as disposições desta diretiva não permitem servir de base a um direito de residência derivado a favor dos nacionais de um país terceiro, membros da família de um cidadão da União, no Estado-Membro de que o referido cidadão é nacional (v., neste sentido, acórdão de 12 de março de 2014, S. e G., C-457/12, EU:C:2014:136, n.º 34).

- 54 Todavia, o Tribunal de Justiça declarou que, no momento do regresso de um cidadão da União ao Estado-Membro de que é nacional, os requisitos de concessão de um direito de residência derivado com base no artigo 21.º, n.º 1, TFUE, a um nacional de um país terceiro, membro da família desse cidadão da União, com o qual este último tenha residido, na exclusiva qualidade de cidadão da União, no Estado-Membro de acolhimento, não devem, em princípio, ser mais estritos do que os previstos na Diretiva 2004/38 para a concessão desse direito de residência a um nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União, que tiver exercido o seu direito de livre circulação ao estabelecer-se num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional (v., neste sentido, acórdão de 12 de março de 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, n.º 50).
- 55 Com efeito, ainda que não cubra um caso de regresso como este, a Diretiva 2004/38 deve ser aplicada por analogia no que respeita aos requisitos de residência do cidadão da União num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional, visto que, em ambos os casos, é o cidadão da União que constitui a pessoa de referência para que um nacional de um país terceiro, membro da família desse cidadão da União, possa obter o direito de residência derivado (acórdão de 12 de março de 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, n.º 50).
- 56 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se os requisitos enunciados na Diretiva 2004/38, designadamente nos seus artigos 5.º a 7.º, que regem a entrada e a residência no território dos Estados-Membros, estavam preenchidos durante o período a que o indeferimento dos pedidos de prestações se refere, de forma que H. C. Chavez-Vilchez podia invocar o direito de residência derivado com base no artigo 21.º TFUE e na Diretiva 2004/38.
- 57 Se esse não for o caso, há, então, que examinar a situação do menor, cidadão da União, e do seu ascendente, nacional de um país terceiro, à luz do artigo 20.º TFUE.
- 58 No que respeita aos filhos de Y. R. L. Wip, que residiam com a sua mãe nos Países Baixos no momento em que esta última requereu a concessão de uma prestação de assistência social respeitante aos meses de outubro e de novembro de 2012, foi referido, na audiência, que residem, presentemente, com a sua mãe na Bélgica, onde obteve uma autorização de residência e tem um emprego. Uma vez que o exercício, por esses menores, da sua liberdade de circulação e de residência enquanto cidadãos da União num Estado-Membro diferente daquele de que são nacionais e a obtenção, pela sua mãe, de uma autorização de residência nesse outro Estado-Membro ocorreram posteriormente ao período em causa no litígio no processo principal, continua a ser necessário apreciar se as suas mães poderiam ter beneficiado, quanto ao período considerado, do direito de residência derivado com base no artigo 20.º TFUE.

*Quanto à primeira e segunda questões prejudiciais*

- 59 Com a sua primeira e a segunda questões prejudiciais, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro recuse o direito de residir no seu território ao progenitor, nacional de um país terceiro, que em a guarda efetiva e quotidiana de um filho menor, que tem a nacionalidade desse Estado-Membro, quando não está excluído que o outro progenitor, que tem a nacionalidade do mesmo Estado-Membro, possa assegurar a guarda efetiva e quotidiana do filho. Este órgão jurisdicional pretende saber se a circunstância de o encargo legal, financeiro ou afetivo do filho não ser assumido pelo nacional de um país terceiro sozinho é, a este respeito, pertinente.
- 60 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os menores em causa nos litígios no processo principal podem, enquanto nacionais de um Estado-Membro, invocar, mesmo

relativamente ao Estado-Membro de que são nacionais, os direitos relativos ao seu estatuto de cidadão da União, que lhes é conferido pelo artigo 20.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos de 5 de maio de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, n.º 48, de 15 de novembro de 2011, Dereci e o., C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 63, e de 6 de dezembro de 2012, O e o., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 43 e 44).

- 61 O Tribunal de Justiça declarou que o artigo 20.º TFUE obsta a medidas nacionais, incluindo decisões de recusa de autorização de residência a membros da família de um cidadão da União, que tenham por efeito privar os cidadãos do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União (acórdãos de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, n.º 42, e de 6 de dezembro de 2012, O e o., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 45).
- 62 Em contrapartida, as disposições do Tratado relativas à cidadania da União não conferem nenhum direito autónomo aos nacionais de um país terceiro. Com efeito, os eventuais direitos conferidos a esses nacionais não são direitos próprios dos referidos nacionais, mas direitos derivados do exercício da liberdade de circulação por parte dos cidadãos 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 (acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.ºs 72 e 73, de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.ºs 27 e 28 e jurisprudência referida).
- 63 A este respeito, o Tribunal de Justiça já constatou que existem situações muito específicas nas quais, 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 utilizado a sua liberdade de circulação, o direito de residência deve, no entanto, ser atribuído ao nacional de um 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 viesse, na prática, a ser obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo, sendo desse modo privado do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União (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 15 de novembro de 2011, Dereci e o., C-256/11, EU:C:2011:734, n.ºs 66 e 67, de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 74, e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 29).
- 64 As situações referidas no número anterior caracterizam-se pelo facto de, apesar de serem regidas por legislação que, *a priori*, é da competência dos Estados-Membros, concretamente, a legislação relativa ao direito de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros, que não é abrangida pelo âmbito de aplicação das disposições do direito derivado da União e que, em certas condições, prevê a atribuição desse direito, terem, contudo, uma relação intrínseca com a liberdade de circulação e de residência de um cidadão da União, que se opõe a que o referido direito de entrada e de residência seja recusado aos referidos nacionais no Estado-Membro onde reside o cidadão da União, para que a sua liberdade de circulação não seja afetada (acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 75, e de 13 de setembro de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, n.º 30 e jurisprudência referida).
- 65 No caso em apreço, se, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, a recusa de residência às recorrentes de países terceiros em causa no processo principal levasse as interessadas a ter de abandonar o território da União, poderia daí resultar uma restrição aos direitos que o estatuto de cidadão da União confere aos seus filhos, em especial ao direito de residência, podendo os

referidos menores ser obrigados a acompanhar as mães e, assim, a abandonar o território da União, considerado no seu todo. A eventual obrigação de as suas mães abandonarem o território da União privaria os seus filhos do gozo efetivo do essencial dos direitos que o seu estatuto de cidadão da União lhes confere (v., neste sentido, acórdão de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 78 e jurisprudência referida).

- 66 No entanto, o Governo neerlandês defende que o simples facto de um progenitor nacional de um país terceiro ter a guarda efetiva e quotidiana do filho, e, ainda que parcialmente, o encargo legal, financeiro ou afetivo deste, não permite concluir automaticamente que o filho, cidadão da União, seja obrigado a abandonar o território da União se o direito de residência for recusado a esse nacional de um país terceiro. A presença, no território do Estado-Membro de que esse menor é nacional ou no território da União, considerado no seu todo, do outro progenitor, ele mesmo cidadão da União, que pode assumir a guarda do menor, constitui um fator importante para essa apreciação.
- 67 O mesmo Governo indica que, em certas circunstâncias, as autoridades nacionais competentes consideram demonstrado que o progenitor, cidadão da União, está impossibilitado ou incapacitado de assumir a guarda do filho. Tal é o caso quando esse progenitor faleceu ou o seu paradeiro é desconhecido, quando está detido, internado ou hospitalizado para um tratamento de longa duração, quando, segundo fontes objetivas, como uma declaração de polícia ou de um serviço de apoio à juventude, o referido progenitor se revela incapaz de assumir a guarda do filho e, por último, quando foi negado provimento nos tribunais ao seu pedido de obtenção da guarda, mesmo que partilhada.
- 68 A este respeito, há que recordar que, no acórdão de 6 de dezembro de 2012, O e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.ºs 51 e 56), o Tribunal de Justiça considerou como elementos pertinentes, para determinar se a recusa em reconhecer o direito de residência ao progenitor, nacional de um país terceiro, de um menor, cidadão da União, implica para este a privação do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União, 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 um país terceiro.
- 69 No que respeita a esta última circunstância, o Tribunal de Justiça indicou que é a relação de dependência entre o cidadão da União de tenra idade e o nacional de um país terceiro a quem um direito de residência é recusado que pode pôr em causa o efeito útil da cidadania da União, dado que é essa dependência que coloca o cidadão da União na obrigação, de facto, de abandonar não só o território do Estado-Membro de que é nacional mas também o território da União, considerado no seu todo, como consequência dessa decisão de recusa (v., neste sentido, acórdãos de 8 de março de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, n.ºs 43 e 45, de 15 de novembro de 2011, Dereci e o., C-256/11, EU:C:2011:734, n.ºs 65 a 67, e de 6 de dezembro de 2012, O e o., C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 56).
- 70 No caso em apreço, para apreciar o risco do menor em causa, cidadão da União, ser obrigado a abandonar o território da União e ficar, assim, privado do gozo efetivo do essencial dos direitos que lhe são conferidos pelo artigo 20.º TFUE se ao seu progenitor, nacional de um país terceiro, fosse recusada a concessão do direito de residência no Estado-Membro em causa, há que determinar, em cada processo em causa no 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 um 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 dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devendo este artigo ser lido em conjugação com a obrigação de tomar em consideração o interesse superior do menor, reconhecido no artigo 24.º, n.º 2, da referida Carta.

- 71 Para efeitos dessa apreciação, a circunstância de o outro progenitor, cidadão da União, ser realmente capaz e estar pronto para assumir sozinho a guarda efetiva e quotidiana do filho constitui um elemento pertinente, mas não é, por si só, suficiente para se poder concluir que não existe, entre o progenitor nacional de um país terceiro e o menor, uma relação de dependência tal que este último seria obrigado a abandonar o território da União se um direito de residência fosse recusado a esse nacional de um país terceiro. Com efeito, essa conclusão deve assentar na tomada em consideração, no interesse superior do menor 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 um país terceiro e do risco que a separação deste último acarretaria para o equilíbrio desse menor.
- 72 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira e à segunda questões que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, para apreciar se um menor, cidadão da União, seria obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo, e ficaria, assim, privado do gozo efetivo do essencial dos direitos que lhe são conferidos por este artigo, se fosse recusado ao seu progenitor, nacional de um país terceiro, o reconhecimento do direito de residência no Estado-Membro em causa, a circunstância de o outro progenitor, cidadão da União, ser realmente capaz de e estar pronto para assumir sozinho a guarda efetiva e quotidiana do filho é um elemento pertinente, mas não suficiente, para se poder concluir que não existe, entre o progenitor nacional de um país terceiro e o menor, uma relação de dependência tal que este último ficaria sujeito a semelhante obrigação no caso dessa recusa. Essa apreciação deve assentar na tomada em consideração, no interesse superior do menor, de todas as circunstâncias do caso, 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 um país terceiro e do risco que a separação deste último acarretaria para o equilíbrio do menor.

*Quanto à terceira questão prejudicial*

- 73 Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro subordine o direito de residência no seu território de um nacional de um país terceiro, progenitor de um filho menor que tem a nacionalidade desse Estado-Membro, do qual tem a guarda efetiva e quotidiana, à obrigação de esse nacional demonstrar que o outro progenitor, nacional do referido Estado-Membro, não está em condições de assumir a guarda efetiva e quotidiana do filho.
- 74 Segundo o Governo neerlandês, nos termos da regra geral, segundo a qual quem invoca certos direitos deve demonstrar que esses direitos são aplicáveis à sua situação, que é admitida no direito da União (v., neste sentido, acórdãos de 8 de maio de 2013, Alarape e Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, n.º 38, e de 16 de janeiro de 2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, n.ºs 25 a 27), o ónus da prova da existência do direito de residência conferido pelo artigo 20.º TFUE incumbe às recorrentes no processo principal. Cabe-lhes demonstrar que, devido a obstáculos que impedem o progenitor cidadão da União de assumir concretamente a guarda do filho, este é de tal modo dependente do progenitor nacional de um país terceiro que uma recusa em reconhecer a este último o direito de residência teria por efeito obrigar o menor a abandonar, de facto, o território da União, considerado no seu todo.
- 75 A este respeito, há que salientar que, no caso de um nacional de um país terceiro, progenitor de um filho menor nacional de um Estado-Membro, de quem tem a guarda efetiva e quotidiana, pretender obter da parte das autoridades competentes desse Estado-Membro o reconhecimento do direito de residência derivado com base no artigo 20.º TFUE, cabe-lhe apresentar os elementos que permitem apreciar se os requisitos de aplicação deste artigo estão preenchidos, designadamente, os que

preveem que uma decisão que recusa o direito de residência ao progenitor nacional de um país terceiro priva o filho do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao estatuto de cidadão da União obrigando-o a abandonar o território da União, considerado no seu todo.

76 Todavia, como a Comissão Europeia refere, embora caiba, em princípio, ao progenitor nacional de um país terceiro apresentar os elementos destinados a demonstrar que o artigo 20.º TFUE lhe confere o direito de residência, em especial, os que demonstram que, em caso de recusa de residência, o menor seria obrigado a abandonar o território da União, no âmbito da apreciação dos requisitos necessários para que esse nacional possa beneficiar desse direito de residência, as autoridades competentes devem assegurar que a aplicação de uma regulamentação nacional relativa ao ónus da prova, como a que está em causa nos litígios no processo principal, não pode comprometer o efeito útil do artigo 20.º TFUE.

77 Assim, a aplicação de tal regulamentação nacional relativa ao ónus da prova não dispensa as autoridades do Estado-Membro em causa de proceder, com base nos elementos apresentados pelo nacional de um país terceiro, às investigações necessárias para determinar onde reside o progenitor nacional desse Estado-Membro e para examinar, por um lado, se este é, ou não, realmente capaz e se está pronto a assumir sozinho a guarda efetiva e quotidiana do menor, e, por outro, se existe, ou não, entre o menor e o progenitor nacional de um país terceiro, uma relação de dependência tal que uma decisão que recusa o direito de residência a este último privaria o menor do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao seu estatuto de cidadão da União, obrigando-o a abandonar o território da União, considerado no seu todo.

78 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à terceira questão que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro subordine o direito de residência no seu território de um nacional de um país terceiro, progenitor de um filho menor que tem a nacionalidade desse Estado-Membro, do qual tem a guarda efetiva e quotidiana, à obrigação de esse nacional apresentar elementos que permitam demonstrar que uma decisão que recusasse o direito de residência ao progenitor nacional de um país terceiro privaria o menor do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao estatuto de cidadão da União, obrigando-o a abandonar o território da União, considerado no seu todo. Todavia, cabe às autoridades competentes do Estado-Membro em causa proceder, com base nos elementos apresentados pelo nacional de um país terceiro, às investigações necessárias para poder apreciar, à luz de todas as circunstâncias do caso, se uma decisão de recusa teria essas consequências.

### **Quanto às despesas**

79 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) O artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, para apreciar se um menor, cidadão da União, seria obrigado a abandonar o território da União, considerado no seu todo, e ficaria, assim, privado do gozo efetivo do essencial dos direitos que lhe são conferidos por este artigo se fosse recusado ao seu progenitor, nacional de um país terceiro, o reconhecimento do direito de residência no Estado-Membro em causa, a circunstância de o outro progenitor, cidadão da União, ser realmente capaz de e estar**

pronto para assumir sozinho a guarda efetiva e quotidiana do filho é um elemento pertinente, mas não suficiente, para se poder concluir que não existe, entre o progenitor nacional de um país terceiro e o menor, uma relação de dependência tal que este último ficaria sujeito a semelhante obrigação no caso dessa recusa. Essa apreciação deve assentar na tomada em consideração, no interesse superior do menor, de todas as circunstâncias do caso, 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 um país terceiro e do risco que a separação deste último acarretaria para o equilíbrio do menor.

- 2) O artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro subordine o direito de residência no seu território de um nacional de um país terceiro, progenitor de um filho menor que tem a nacionalidade desse Estado-Membro, do qual tem a guarda efetiva e quotidiana, à obrigação de esse nacional apresentar elementos que permitam demonstrar que uma decisão que recusasse o direito de residência ao progenitor nacional de um país terceiro privaria o menor do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao estatuto de cidadão da União, obrigando-o a abandonar o território da União, considerado no seu todo. Todavia, cabe às autoridades competentes do Estado-Membro em causa proceder, com base nos elementos apresentados pelo nacional de um país terceiro, às investigações necessárias para poder apreciar, à luz de todas as circunstâncias do caso, se uma decisão de recusa teria essas consequências.

Assinaturas

---

\* Língua do processo: neerlandês.