



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

13 de setembro de 2017*

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro — Artigo 28.º — Retenção para efeitos de transferência de um requerente de proteção internacional para o Estado-Membro responsável — Prazo para efetuar a transferência — Duração máxima da retenção — Cálculo — Aceitação do pedido para efeitos de tomada a cargo antes da retenção — Suspensão da execução da decisão de transferência»

No processo C-60/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Kammarrätten i Stockholm - Migrationsöverdomstolen (Tribunal Administrativo de Recurso de Estocolmo decidindo em matéria de imigração, Suécia), por decisão de 29 de janeiro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de fevereiro de 2016, no processo

Mohammad Khir Amayry

contra

Migrationsverket,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan e D. Šváby, juizes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 25 de janeiro de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de Mohammad Khir Amayry, por S. Stoeva, advokat,
- em representação do Migrationsverket, por F. Beijer e F. Axling, na qualidade de agente,
- em representação do Governo sueco, por L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson e N. Otte Widgren, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: sueco.

- em representação do Governo belga, por M. Jacobs e C. Pochet, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e R. Kanitz, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por M.K. Bulterman e B. Koopman, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação do Governo do Reino Unido, por C. Crane e M. Holt, na qualidade de agentes, assistidos por D. Blundell, barrister,
- em representação do Governo suíço, por C. Bichet, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e K. Simonsson, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 1 março de 2017

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31, a seguir «Regulamento Dublin III»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Mohammad Khir Amayry ao Migrationsverket (Serviço de Imigração, Suécia) (a seguir «Serviço»), a respeito da decisão deste último de reter M. Khir Amayry enquanto aguardava pela sua transferência para Itália em aplicação do Regulamento Dublin III.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2013/33/UE

- 3 O artigo 8.º da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96, a seguir «diretiva “acolhimento”»), precisa:

«1. Os Estados-Membros não podem manter uma pessoa detida pelo simples motivo de ela ser requerente nos termos da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional [(JO 2013, L 180, p. 60)].

[...]

3. Os requerentes só podem ser detidos:

[...]

f) Nos termos do artigo 28.º do Regulamento [Dublim III].

[...]»

4 O artigo 9.º da diretiva «acolhimento», sob a epígrafe «Garantias dos requerentes detidos», enuncia, no seu n.º 1:

«A detenção de um requerente deve ter a duração mais breve possível e só pode ser mantida enquanto forem aplicáveis os fundamentos previstos no artigo 8.º, n.º 3.

Os procedimentos administrativos relativos aos fundamentos da detenção previstos no artigo 8.º, n.º 3, devem ser executados com a devida diligência. Os atrasos nos procedimentos administrativos que não se devam ao requerente não podem justificar a prorrogação da detenção.»

Regulamento Dublin III

5 O considerando 20 do Regulamento Dublin III tem a seguinte redação:

«A retenção deverá ter subjacente o respeito do princípio segundo o qual os requerentes não deverão poder ser retidos apenas por procurarem proteção internacional. A retenção deverá ser por um período o mais curto possível e estar sujeita aos princípios da necessidade e da proporcionalidade. Em especial, a retenção dos requerentes deve processar-se de acordo com o artigo 31.º da [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951]. Os procedimentos previstos no presente regulamento aplicáveis às pessoas retidas deverão ser tratados com prioridade, nos mínimos prazos possíveis. Quanto às garantias gerais que regem a retenção, bem como as condições de retenção, os Estados-Membros deverão, conforme apropriado, aplicar o disposto na [d]iretiva [“acolhimento”] às pessoas retidas com base no presente regulamento.»

6 O artigo 27.º, n.ºs 3 e 4, deste regulamento dispõe:

«3. Para efeitos de recursos ou de pedidos de revisão de decisões de transferência, os Estados-Membros devem prever na sua legislação nacional que:

- a) O recurso ou o pedido de revisão confira à pessoa em causa o direito de permanecer no Estado-Membro em causa enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão; ou
- b) A transferência seja automaticamente suspensa e que essa suspensão termine após um período razoável, durante o qual um órgão jurisdicional, após exame minucioso e rigoroso, deve tomar uma decisão sobre o efeito suspensivo de um recurso ou de um pedido de revisão; ou
- c) A pessoa em causa tenha a possibilidade de dentro de um prazo razoável requerer junto do órgão jurisdicional a suspensão da execução da decisão de transferência enquanto [...] aguarda o resultado do recurso ou do pedido de revisão. Os Estados-Membros devem garantir a possibilidade de uma via de recurso, suspendendo o processo de transferência até que seja adotada a decisão sobre o primeiro pedido de suspensão. A decisão sobre a suspensão ou não da execução da decisão de transferência deve ser tomada num prazo razoável, mas que não ponha em causa o exame minucioso e rigoroso do pedido de suspensão. As decisões de não suspensão da execução da decisão de transferência devem ser fundamentadas.

4. Os Estados-Membros podem prever que as autoridades competentes possam decidir, a título oficioso, suspender a execução da decisão de transferência enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão.»

7 O artigo 28.º do referido regulamento prevê:

«1. Os Estados-Membros não devem manter uma pessoa em regime de detenção pelo simples facto de essa pessoa estar sujeita ao procedimento estabelecido pelo presente regulamento.

2. Caso exista um risco importante de que uma pessoa fuja, os Estados-Membros podem reter essa pessoa a fim de garantir os procedimentos de transferência de acordo com o presente regulamento se existir um risco significativo de fuga, com base numa apreciação individual e apenas na medida em que a retenção seja proporcional, se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas.

3. A retenção deve ser o mais curta possível, não devendo exceder o tempo razoavelmente necessário para cumprir, com a diligência devida, as formalidades administrativas requeridas até que seja efetuada a transferência ao abrigo do presente regulamento.

Se a pessoa estiver retida nos termos do presente artigo, o prazo para a apresentação de um pedido de tomada ou retomada a cargo não deve ser superior a um mês a contar da apresentação do pedido. Nesses casos, o Estado-Membro que conduz o procedimento de acordo com o presente regulamento solicita uma resposta urgente ao pedido. A resposta deve ser dada no prazo de duas semanas a contar da receção do pedido. A falta de resposta no prazo de duas semanas equivale à aceitação do pedido e tem como consequência a obrigação de tomada ou retomada a cargo da pessoa, incluindo a obrigação de tomar as providências adequadas para a sua chegada.

Se a pessoa estiver retida em aplicação do presente artigo, a sua transferência do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro responsável deve ser efetuada logo que seja materialmente possível e, o mais tardar, no prazo de seis semanas após a aceitação implícita ou explícita do pedido de tomada ou retomada a cargo por outro Estado-Membro ou a partir do momento em que o recurso ou revisão deixe de ter efeito suspensivo em conformidade com o artigo 27.º, n.º 3.

Se o Estado-Membro requerente não cumprir os prazos previstos para a apresentação de um pedido de tomada ou retomada a cargo ou se a transferência não for efetuada no referido prazo de seis semanas referido no terceiro parágrafo, a pessoa deixa de estar em regime de retenção. Continuam a ser aplicáveis os artigos 21.º, 23.º, 24.º e 29.º em conformidade.

4. No que se refere às condições de retenção e às garantias aplicáveis às pessoas em regime de retenção, a fim de garantir os procedimentos de transferência para o Estado-Membro responsável, são aplicáveis os artigos 9.º, 10.º e 11.º da [d]iretiva [“acolhimento”].»

8 O artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo regulamento tem a seguinte redação:

«1. A transferência do requerente [...] do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro responsável efetua-se em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro requerente, após concertação entre os Estados-Membros envolvidos, logo que seja materialmente possível e, o mais tardar, no prazo de seis meses a contar da aceitação do pedido de tomada ou retomada a cargo da pessoa em causa por outro Estado-Membro ou da decisão final sobre o recurso ou revisão, nos casos em que exista efeito suspensivo nos termos do artigo 27.º, n.º 3.

[...]

2. Se a transferência não for executada no prazo de seis meses, o Estado-Membro responsável fica isento da sua obrigação de tomada ou retomada a cargo da pessoa em causa, e a responsabilidade é transferida para o Estado-Membro requerente. Este prazo pode ser alargado para um ano, no máximo, se a transferência não tiver sido efetuada devido a retenção da pessoa em causa, ou para 18 meses, em caso de fuga.»

Direito sueco

- 9 Nos termos do § 8 do capítulo 1 da utlänningslag (Lei relativa aos estrangeiros, SFS 2004, n.º 716), a lei deve ser aplicada de modo a restringir, em cada caso individual, a liberdade do cidadão estrangeiro em causa apenas na medida do estritamente necessário.
- 10 O § 9 do capítulo 1, desta lei prevê que as disposições da referida lei relativas à obrigação de abandonar o território e à expulsão são igualmente aplicáveis, *mutatis mutandis*, às decisões em matéria de transferência com base no Regulamento Dublin III.
- 11 O § 1 do capítulo 10 da mesma lei permite a retenção de cidadãos estrangeiros, maiores de 18 anos, para preparar a execução ou executar uma decisão de afastamento ou para proceder a esse afastamento.
- 12 O § 4 do capítulo 10 da Lei relativa aos estrangeiros estabelece que um cidadão estrangeiro não pode ser retido mais de dois meses, a menos que existam razões sérias que justifiquem uma retenção por mais tempo, e precisa que, quando existam tais razões, o cidadão estrangeiro não pode ser retido por um período superior a três meses. Caso seja previsível uma maior morosidade na execução de uma decisão de transferência, por falta de cooperação do cidadão estrangeiro, ou se a obtenção dos documentos necessários exigir tempo, o prazo máximo é alargado para doze meses.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 13 M. Khir Amayry apresentou um pedido de proteção internacional na Suécia, em 19 de dezembro de 2014.
- 14 Uma vez que uma busca no sistema Eurodac revelou que o interessado tinha entrado em território italiano em 6 de dezembro de 2014 e que já tinha solicitado esta proteção na Dinamarca, em 17 de dezembro de 2014, o Serviço pediu, em 15 de janeiro de 2015, às autoridades italianas para tomarem M. Khir Amyry a cargo.
- 15 As autoridades italianas acederam a esse pedido de tomada a cargo em 18 de março de 2015.
- 16 Em 2 de abril de 2015, o Serviço indeferiu o pedido de título de residência de M. Khir Amayry, incluindo o seu pedido de proteção internacional, arquivou o processo relativo à declaração de estatuto e decidiu transferir o interessado para Itália. Além disso, considerando existir um risco significativo de fuga por parte do interessado, o Serviço decidiu retê-lo.
- 17 M. Khir Amayry impugnou a decisão do Serviço no Förvaltningsrätten i Stockholm — Migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Estocolmo decidindo em matéria de imigração, Suécia). Na sequência desse recurso, o Serviço decidiu suspender a execução da decisão de transferência.

- 18 O Förvaltningsrätten i Stockholm — Migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Estocolmo decidindo em matéria de imigração) negou provimento ao referido recurso em 29 abril de 2015, considerando, nomeadamente, que existia um risco de, no caso de ser posto em liberdade, M. Khir Amayry fugir, subtrair-se à execução da decisão de transferência ou impedir a execução da decisão por outro meio. Este último interpôs recurso dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 19 Em 8 de maio de 2015, a decisão de transferência foi executada. Subsequentemente, M. Khir Amayry regressou à Suécia, onde apresentou um novo pedido de proteção internacional, em 1 de junho de 2015.
- 20 Em 30 de julho de 2015, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu não admitir o recurso respeitante à parte da sentença do Förvaltningsrätten i Stockholm — Migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Estocolmo decidindo em matéria de imigração) relativo à questão da transferência, mas, em contrapartida, admitiu-o em relação à questão do regime de retenção.
- 21 Nestas condições, o Kammarrätten i Stockholm — Migrationsöverdomstolen (Tribunal Administrativo de Recurso de Estocolmo decidindo em matéria de imigração, Suécia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Quando um requerente de asilo não se encontra em regime de retenção à data em que o Estado-Membro responsável aceita tomá-lo a cargo, mas é retido em data posterior, por só então ter sido considerado existir um risco significativo de fuga do interessado, pode o prazo de seis semanas previsto no artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento [Dublim III] ser contado a partir do dia em que a pessoa em causa é retida, ou deve ser contado a partir de outro momento e, em caso afirmativo, qual?
- 2) Proíbe o artigo 28.º do regulamento, numa situação em que o requerente de asilo não se encontra em regime de retenção à data em que o Estado-Membro responsável aceita tomá-lo a cargo, a aplicação de normas nacionais, o que, no caso da Suécia, implica que um cidadão de um país terceiro não possa ser mantido em regime de retenção na pendência da execução [de uma transferência] por um período superior a dois meses, se não existirem razões sérias para o efeito e, no caso de existirem, só possa ser mantido em regime de retenção por um período máximo de três meses, ou, sendo expectável uma maior morosidade da execução, quer por falta de cooperação do próprio, quer na obtenção dos documentos necessários, de doze meses?
- 3) Quando o procedimento de execução é reiniciado no momento em que um recurso ou um pedido de revisão deixam de ter efeitos suspensivos (cf. artigo 27.º, n.º 3[, do Regulamento Dublin III]), começa a correr um novo prazo de seis semanas para a execução da transferência, ou há lugar a dedução, por exemplo, do número de dias que a pessoa em causa já passou em regime de retenção desde a data em que o Estado-Membro responsável aceitou tomá-la ou retomá-la a cargo?
- 4) Tem alguma relevância jurídica o facto de o requerente de asilo que recorreu de uma decisão de transferência ter ou não requerido a suspensão da execução dessa decisão na pendência do recurso (cf. artigo 27.º, n.º 3, alínea c), e n.º 4[, do Regulamento Dublin III])?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto às primeira e segunda questões

- 22 Com as suas primeira e segunda questões, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 28.º do Regulamento Dublin III deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, numa situação em que a retenção de um requerente de proteção internacional tem início depois de o Estado-Membro ter aceitado o pedido para efeitos de tomada a cargo, essa retenção pode ser mantida durante dois meses, no máximo, em princípio, durante três meses, no máximo, se existirem dúvidas sérias que justifiquem uma retenção mais longa, e durante doze meses, no máximo, se for provável que a transferência demore mais tempo devido a uma falta de cooperação da pessoa em causa ou se a obtenção dos documentos necessários levar mais tempo.
- 23 Resulta do artigo 8.º, n.º 1, da diretiva «acolhimento» que uma pessoa não pode ser mantida detida pelo simples facto de ter solicitado proteção internacional.
- 24 Todavia, o artigo 8.º, n.º 3, alínea f), desta diretiva prevê a possibilidade de manter em retenção um requerente de proteção internacional detido nos termos do artigo 28.º do Regulamento Dublin III.
- 25 Decorre do artigo 28.º, n.ºs 1 e 2, desse regulamento que, embora os Estados-Membros não possam manter uma pessoa em regime de detenção com vista a garantir os procedimentos de transferência pelo simples facto de essa pessoa estar sujeita ao procedimento estabelecido pelo referido regulamento, em contrapartida, podem, sob certas condições, reter essa pessoa, quando exista um risco significativo de que essa pessoa fuja.
- 26 Esta faculdade está enquadrada designadamente no artigo 28.º, n.º 3, do mesmo regulamento, que precisa, no seu primeiro parágrafo, que a retenção deve ser o mais curta possível, não devendo exceder o tempo razoavelmente necessário para cumprir, com a diligência devida, as formalidades administrativas requeridas até que a transferência seja efetuada.
- 27 Com vista a concretizar este princípio, o artigo 28.º, n.º 3, segundo e terceiro parágrafos, do Regulamento Dublin III fixa prazos específicos para apresentar um pedido de tomada ou retomada a cargo e para efetuar a transferência. Além disso, resulta do artigo 28.º, n.º 3, quarto parágrafo, deste regulamento que, quando o Estado-Membro requerente não cumprir estes prazos, a pessoa em causa deixa de estar em regime de detenção.
- 28 Relativamente ao prazo para efetuar a transferência, o único pertinente numa situação como a que está em causa no processo principal, em que o pedido para efeitos de tomada a cargo já foi aceite antes de a pessoa em causa estar em regime de detenção, a redação do artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do referido regulamento não permite, por si só, determinar se esta disposição se aplica em todas as situações em que uma pessoa está em regime de detenção enquanto aguarda pela sua transferência ou unicamente quando uma pessoa já está em regime de detenção quando ocorre um dos dois acontecimentos previstos na referida disposição, a saber, por um lado, a aceitação do pedido de tomada ou retomada a cargo e, por outro, o fim do efeito suspensivo do recurso ou revisão de uma decisão de transferência.
- 29 Assim sendo, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, para a interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (acórdão de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, n.º 34 e jurisprudência referida).

- 30 A este respeito, há que sublinhar que os procedimentos de tomada e retomada a cargo instituídos pelo Regulamento Dublin III têm por objeto, em última instância, permitir a transferência de um nacional de um país terceiro para o Estado-Membro designado, em aplicação deste regulamento, como responsável pela análise do pedido de proteção internacional apresentado por esse nacional.
- 31 No âmbito destes procedimentos, a faculdade de reter, sob certas condições, a pessoa em causa destina-se, como precisa o artigo 28.º, n.º 2, do referido regulamento, a garantir os procedimentos de transferência, evitando que essa pessoa fuja e se subtraia, assim, à execução de uma eventual decisão de transferência adotada a seu respeito.
- 32 Neste contexto, a escolha de um prazo de transferência de seis semanas tal como previsto no artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, deste mesmo regulamento indica que o legislador da União considerou que tal período de tempo podia ser necessário para efetuar a transferência de uma pessoa em regime de detenção.
- 33 Ora, na medida em que nenhum dos prazos instituídos pelo artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento Dublin III começa a correr a partir da retenção, considerar que esta disposição se aplica em todas as situações em que uma pessoa está em regime de detenção enquanto aguarda pela sua transferência implicaria que a retenção termina necessariamente seis semanas após a aceitação do pedido para efeitos de tomada ou retomada a cargo, mesmo se a retenção apenas teve início posteriormente a essa aceitação.
- 34 Por conseguinte, em tal situação, a retenção com vista a efetuar a transferência teria necessariamente uma duração inferior a seis semanas e estaria mesmo excluída qualquer retenção uma vez decorrido o prazo de seis semanas desde a referida aceitação.
- 35 Nestas condições, um Estado-Membro apenas disporia da faculdade de dar início à retenção da pessoa em causa durante um curto período do prazo de seis meses que lhe é conferido no artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Dublin III para realizar a transferência, mesmo que o risco de fuga suscetível de justificar a retenção se manifeste tardiamente.
- 36 Além disso, enquanto o artigo 29.º, n.º 2, deste regulamento prevê que o prazo de transferência é de dezoito meses, no máximo, se a pessoa em causa fugir, uma pessoa que tenha fugido durante, pelo menos, seis semanas, já não poderia ser retida, caso esteja de novo à disposição das autoridades competentes.
- 37 Tendo em conta estes elementos, afigura-se que a interpretação considerada no n.º 33 do presente acórdão pode, por um lado, reduzir significativamente a eficácia dos procedimentos previstos pelo regulamento e, por outro, incitar as pessoas em causa a fugir para impedir a sua transferência para o Estado-Membro responsável, comprometendo, assim, a aplicação dos princípios e dos procedimentos do mesmo regulamento (v., por analogia, acórdãos de 17 de março de 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, n.º 52, e de 25 de janeiro de 2017, *Vilkas*, C-640/15, EU:C:2017:39, n.º 37).
- 38 Além disso, esta interpretação não é coerente com a vontade do legislador da União, expressa no considerando 20 do Regulamento Dublin III, de autorizar a retenção, limitando a sua duração, uma vez que conduziria a restringir ou a excluir a mesma em função não do tempo durante o qual a pessoa em causa está retida, mas unicamente do prazo decorrido desde a aceitação do pedido para efeitos de tomada ou de retomada a cargo pelo Estado-Membro requerido.
- 39 Assim, há que interpretar o artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento Dublin III no sentido de que o prazo máximo de seis semanas previsto por esta disposição, durante o qual deve ser efetuada a transferência de uma pessoa em regime de detenção, apenas se aplica no caso de a pessoa em causa já estar em regime de retenção quando se verifica um dos dois factos referidos nessa disposição.

- 40 Por conseguinte, quando a retenção da pessoa em causa enquanto aguardava pela sua transferência tem início depois de o Estado-Membro ter aceitado o pedido para efeitos de tomada a cargo, a duração da retenção apenas é enquadrada por um dos prazos específicos previstos no artigo 28.º, n.º 3, deste regulamento, sendo caso disso, a partir da data em que o recurso ou a revisão perde o seu efeito suspensivo, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 3, do referido regulamento.
- 41 Na falta de duração máxima de retenção fixada no Regulamento Dublin III, essa retenção deve, no entanto, estar em conformidade, antes de mais, com o princípio enunciado no artigo 28.º, n.º 3, primeiro parágrafo, segundo o qual a retenção deve ser o mais curta possível, não devendo exceder o tempo razoavelmente necessário para cumprir, com a diligência devida, as formalidades administrativas requeridas até que seja efetuada a transferência.
- 42 Em seguida, a autoridade competente deve, em conformidade com o artigo 28.º, n.º 4, do referido regulamento, respeitar as disposições da diretiva «acolhimento» que enquadram a retenção dos requerentes de proteção internacional, em especial, o seu artigo 9.º, n.º 1, do qual resulta, designadamente, que os procedimentos administrativos relativos aos fundamentos da detenção devem ser executados com a devida diligência.
- 43 Por último, esta autoridade deve ter em conta o artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na medida em que o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III prevê uma restrição ao exercício do direito fundamental à liberdade e à segurança (v., neste sentido, acórdãos de 15 de fevereiro de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 49, e de 15 de março de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, n.º 36).
- 44 Neste contexto, cabe, assim, à autoridade competente, sob fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais, conduzir o procedimento de transferência de forma diligente e não prolongar a retenção durante um período que exceda o tempo necessário para efeitos desse procedimento, apreciado tendo em conta as exigências concretas do referido procedimento em cada caso particular (v., por analogia, acórdão de 16 de julho de 2015, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, n.ºs 58 e 59).
- 45 Além disso, a pessoa em causa não pode ser retida durante um período que exceda amplamente uma duração de seis semanas durante as quais a transferência podia ter sido validamente efetuada, na medida em que decorre do artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento Dublin III que este período é, em princípio, suficiente, atendendo, designadamente, ao caráter simplificado do procedimento de transferência entre os Estados-Membros instituído por esse regulamento, para que as autoridades competentes procedam à transferência (v., por analogia, acórdão de 16 de julho de 2015, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, n.º 60).
- 46 Por conseguinte, dado que a circunstância de a retenção de um requerente de proteção internacional ter início depois de o Estado-Membro requerido ter aceitado o pedido para efeitos da tomada a cargo não é suscetível de tornar a sua transferência particularmente difícil, uma retenção com duração de três ou doze meses durante os quais a transferência podia validamente ser efetuada excede o prazo razoavelmente necessário para cumprir os procedimentos administrativos exigidos com toda a diligência pretendida até à execução da transferência.
- 47 Em contrapartida, em tal situação, atendendo à margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros na adoção de medidas destinadas a executar a legislação da União, um período de retenção de dois meses não pode ser considerado necessariamente excessivo, devendo, no entanto, a sua adequação com as características de cada caso particular ser verificada pela autoridade competente, sob fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais.

- 48 Assim sendo, caso, depois da retenção, o recurso ou a revisão perca o seu efeito suspensivo em conformidade com o artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III, esta retenção não pode, em aplicação do artigo 28.º, n.º 3, terceiro e quarto parágrafos, deste regulamento, ser mantida durante mais de seis semanas a partir dessa data.
- 49 Resulta do que precede que o artigo 28.º do Regulamento Dublin III, lido à luz do artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que:
- não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, numa situação em que a retenção de um requerente de proteção internacional tem início depois de o Estado-Membro requerido ter aceitado o pedido para efeitos de tomada a cargo, esta retenção pode ser mantida durante dois meses, no máximo, desde que, por um lado, o período da retenção não exceda o tempo necessário para efeitos do procedimento de transferência, apreciado tendo em conta as exigências concretas deste procedimento em cada caso particular, e, por outro, sendo caso disso, este período não se prolongue por mais de seis semanas a partir da data em que o recurso ou revisão deixa de ter efeito suspensivo e
 - se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que permite, em tal situação, manter a referida retenção durante três ou doze meses durante os quais a transferência podia validamente ser efetuada.

Quanto à terceira questão

- 50 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III deve ser interpretado no sentido de que há que deduzir do prazo de seis semanas a contar do momento em que o recurso ou revisão deixa de ter efeito suspensivo, instituído por essa disposição, o número de dias durante os quais a pessoa em causa já estava retida depois de um Estado-Membro ter aceitado o pedido para efeitos de tomada ou de retomada a cargo.
- 51 Há que recordar que o artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento Dublin III dispõe que, se a pessoa estiver retida nos termos do artigo 28.º deste regulamento, a sua transferência deve ser efetuada logo que seja materialmente possível e, o mais tardar, no prazo de seis semanas após a aceitação implícita ou explícita do pedido de tomada ou retomada a cargo por outro Estado-Membro ou a partir do momento em que o recurso ou revisão deixe de ter efeito suspensivo em conformidade com o artigo 27.º, n.º 3, do referido regulamento.
- 52 Decorre, assim, da redação do artigo 28.º do mesmo regulamento que este fixa dois prazos distintos de seis semanas sem indicar se estes devem ser confundidos ou se a duração do segundo prazo deve ser reduzida em certos casos.
- 53 Esta interpretação é corroborada pela função atribuída a estes prazos pelo legislador da União.
- 54 Com efeito, embora os prazos fixados no artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento Dublin III tenham por efeito, nos termos do artigo 28.º, n.º 3, quarto parágrafo, deste regulamento, limitar a duração máxima da retenção, não é menos verdade que têm por objeto determinar o período durante o qual a transferência deve ser efetuada e que substituem, assim, em certos casos, os prazos de princípio instituídos para este efeito pelo artigo 29.º, n.º 1, do referido regulamento.
- 55 Ora, enquanto um recurso ou uma revisão de uma decisão de transferência for dotado de efeito suspensivo, por definição, é impossível efetuar a transferência, razão pela qual o prazo previsto para este efeito só pode, neste caso, começar a correr quando a realização futura da transferência estiver, em

princípio, acordada e só faltar regular as respetivas modalidades, a saber, a partir da data em que esse efeito suspensivo é levantado (v., por analogia, acórdão de 29 de janeiro de 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, n.º 45)

- 56 Em tal situação, cada um dos Estados-Membros deve fazer face, para organizar a transferência, às mesmas dificuldades práticas com que teria de se confrontar se a transferência pudesse ter sido realizada imediatamente depois da aceitação do pedido para efeitos de tomada ou de retomada a cargo e, em seguida, deveria dispor do mesmo prazo de seis semanas para regular as modalidades técnicas da transferência e proceder a essa transferência (v., por analogia, acórdão de 29 de janeiro de 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, n.ºs 43 e 44)
- 57 A circunstância de a pessoa em causa já estar retida na data em que o efeito suspensivo do recurso ou da revisão é levantado não é, enquanto tal, suscetível de facilitar de maneira significativa a transferência, uma vez que os Estados-Membros não podem regular as respetivas modalidades técnicas quando nem o seu princípio nem, *a fortiori*, a sua data forem estabelecidos.
- 58 Além disso, nos casos em que a pessoa em causa apenas interpôs o recurso ou pediu a revisão depois de várias semanas de retenção, uma eventual redução do segundo prazo fixado no artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento Dublin III pelo número de dias em que a pessoa já estava retida poderia, na prática, privar a autoridade competente de qualquer possibilidade de efetuar a transferência antes de ter posto fim à retenção e impedi-la de usar de maneira eficaz a faculdade, prevista pelo legislador da União, de reter a pessoa em causa para evitar um risco significativo de fuga dessa pessoa.
- 59 Por conseguinte, há que responder à terceira questão que o artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III deve ser interpretado no sentido de que não há que deduzir do prazo de seis semanas a contar do momento em que o recurso ou a revisão deixa de ter efeito suspensivo, instituído por esta disposição, o número de dias durante os quais a pessoa em causa já estava retida depois de um Estado-Membro ter aceitado o pedido para efeitos de tomada ou de retomada a cargo.

Quanto à quarta questão

- 60 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III deve ser interpretado no sentido de que o prazo de seis semanas a contar do momento em que o recurso ou a revisão deixa de ter efeito suspensivo, instituído por esta disposição, se aplica igualmente quando a suspensão da execução da decisão de transferência não foi especificamente requerida pela pessoa em causa.
- 61 Resulta do artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento Dublin III, que o segundo prazo para efetuar a transferência, instituído por esta disposição, corre a partir do momento em que o recurso ou a revisão deixa de ter efeito suspensivo em conformidade com o artigo 27.º, n.º 3, deste regulamento.
- 62 Como observado no n.º 55 do presente acórdão, esta regra destina-se a conferir à autoridade competente um prazo suficiente para efetuar a transferência de uma pessoa retida, tendo em conta o facto de que, quando um recurso ou uma revisão de uma decisão de transferência é dotado de efeito suspensivo, apenas é possível proceder à transferência uma vez levantado esse efeito suspensivo.
- 63 Assim, há que sublinhar que a circunstância de ser reconhecido um efeito suspensivo a um recurso ou revisão é, a este respeito, determinante, na medida em que obsta à transferência, sem que a intervenção ou a não intervenção de um pedido prévio de suspensão da decisão de transferência por parte da pessoa em causa desempenhe um papel decisivo.

- 64 Além disso, há que observar que o legislador da União faz referência ao levantamento do efeito suspensivo «em conformidade com o artigo 27.º, n.º 3» do Regulamento Dublin III, sem fazer distinção entre os Estados-Membros que decidiram atribuir ao recurso ou à revisão um efeito suspensivo de pleno direito, nos termos do artigo 27.º, n.º 3, alíneas a) e b), deste regulamento, e os Estados-Membros que escolheram subordinar a atribuição deste efeito suspensivo à intervenção de uma decisão de justiça neste sentido a pedido da pessoa em causa, em aplicação do artigo 27.º, n.º 3, alínea c), do referido regulamento.
- 65 A este propósito, há que recordar que o legislador da União não teve intenção de descurar a proteção jurisdicional dos requerentes de proteção internacional em prol da exigência de celeridade no tratamento dos pedidos de proteção internacional (v., neste sentido, acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezlbash, C-63/15, EU:C:2016:409, n.º 57).
- 66 Daqui decorre que os Estados-Membros que pretenderam reforçar a proteção jurisdicional dos requerentes atribuindo um efeito suspensivo de pleno direito ao recurso ou à revisão de uma decisão de transferência não podem ser colocados, em nome da observância da exigência de celeridade, numa situação menos favorável do que aquela em que se encontram os Estados-Membros que não consideraram tal necessário. Ora, seria esse o caso se estes primeiros Estados-Membros não pudessem dispor de um prazo suficiente para efetuar a transferência quando a pessoa em causa está retida e decidiu interpor recurso (v., por analogia, acórdão de 29 de janeiro de 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, n.ºs 49 e 50).
- 67 É certo que o artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III não se refere diretamente ao caso, previsto no artigo 27.º, n.º 4, deste regulamento, em que a suspensão da execução de transferência não resulta do efeito da lei ou uma decisão judicial, mas procede de uma decisão adotada pela autoridade competente.
- 68 Todavia, nesse caso, a pessoa em causa encontra-se numa situação em todos os aspetos comparável à de uma pessoa a cujo recurso ou revisão é atribuído efeito suspensivo em aplicação do artigo 27.º, n.º 3, do referido regulamento.
- 69 Nestas condições, afigura-se, por um lado, que a retenção pode, também neste caso, continuar a ser necessária enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão e, por outro, que não se justifica prolongar esta retenção durante mais de seis semanas depois da intervenção de uma decisão final sobre o recurso ou revisão.
- 70 Além disso, devido à semelhança dos termos utilizados no artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, e no artigo 29.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento Dublin III e ao facto de estas disposições terem ambas por objeto determinar o período durante o qual a transferência deve ser efetuada, uma interpretação mais restritiva devia, em princípio, ser aplicada a cada uma destas disposições, nas quais apenas é referido o efeito suspensivo que resulta do artigo 27.º, n.º 3, deste regulamento.
- 71 Por conseguinte, tal interpretação implica, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, do referido regulamento que, quando a autoridade competente exerce a faculdade prevista no artigo 27.º, n.º 4, do mesmo regulamento em relação a uma pessoa que não está retida, o prazo para efetuar a transferência deve, mesmo assim, ser deduzido a partir da aceitação por outro Estado-Membro do pedido para efeitos de tomada ou de retomada a cargo. Por conseguinte, esta interpretação é, na prática, suscetível de privar amplamente esta disposição de efeito útil, uma vez que não pode ser utilizada sem o risco de obstar à realização da transferência nos prazos previstos pelo Regulamento Dublin III.

- 72 Há igualmente que sublinhar que também não se pode preferir a referida interpretação pelo facto de esta contribuir ainda mais para a proteção da liberdade e da segurança da pessoa em causa. Com efeito, a interpretação oposta conduz não a aumentar as possibilidades de manutenção em retenção, mas a garantir a aplicação de um limite específico à duração máxima da retenção em todos os casos em que esta retenção foi prolongada devido ao carácter suspensivo do recurso ou da revisão.
- 73 Tendo em conta o que precede, há que responder à quarta questão que o artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III deve ser interpretado no sentido de que o prazo de seis semanas a contar do momento em que o recurso ou a revisão deixa de ter efeito suspensivo, instituído por esta disposição, se aplica igualmente quando a suspensão da execução da decisão de transferência não foi especificamente requerida pela pessoa em causa.

Quanto às despesas

- 74 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 (Terceira Secção) declara:

- 1) **O artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, lido à luz do artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que:**
 - não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, numa situação em que a retenção de um requerente de proteção internacional tem início depois de o Estado-Membro requerido ter aceite o pedido para efeitos de tomada a cargo, esta retenção pode ser mantida durante dois meses, no máximo, desde que, por um lado, o período da retenção não exceda o tempo necessário para efeitos do procedimento de transferência, apreciado tendo em conta as exigências concretas deste procedimento em cada caso particular, e, por outro, sendo caso disso, este período não se prolongue por mais de seis semanas a partir da data em que o recurso ou revisão deixa de ter efeito suspensivo e
 - se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que permite, em tal situação, manter a referida retenção durante três ou doze meses durante os quais a transferência podia validamente ser efetuada.
- 2) **O artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013 deve ser interpretado no sentido de que não há que deduzir do prazo de seis semanas a contar do momento em que o recurso ou a revisão deixa de ter efeito suspensivo, instituído por esta disposição, o número de dias durante os quais a pessoa em causa já estava retida depois de um Estado-Membro ter aceite o pedido para efeitos de tomada ou de retomada a cargo.**
- 3) **O artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013 deve ser interpretado no sentido de que o prazo de seis semanas a contar do momento em que o recurso ou a revisão deixa de ter efeito suspensivo, instituído por esta disposição, se aplica igualmente quando a suspensão da execução da decisão de transferência não foi especificamente requerida pela pessoa em causa.**

Assinaturas