



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 27 de abril de 2017¹

Processo C-184/16

Ovidiu-Mihaita Petrea
contra
Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Salónica, Grécia)]

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros — Residência de um cidadão de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro, não obstante uma decisão anterior de afastamento do território — Legalidade de uma decisão de revogação do certificado de registo e de uma segunda decisão de afastamento do território»

I. Introdução

1. Pode um cidadão de um Estado-Membro que entra no território de outro Estado-Membro, onde obtém um certificado de registo como cidadão da União, apesar de ter sido objeto de uma proibição de entrada no território por este Estado-Membro de acolhimento, ser afastado do referido território sem que a sua situação seja reavaliada nos termos das disposições da Diretiva 2004/38/CE²?

2. Através do presente reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça será chamado a esclarecer o alcance das garantias processuais e das medidas de proteção previstas na Diretiva 2004/38 na fase de uma segunda decisão de afastamento de um cidadão da União, quando este já foi objeto de uma decisão definitiva de proibição de entrada no território.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

3. A Diretiva 2004/38 fixa, nos seus artigos 4.º, 5.º e 6.º a 13.º, as condições de exercício de determinados direitos que decorrem da cidadania da União, a saber, os direitos de saída, de entrada e de residência.

¹ Língua original: francês.

² Diretiva 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), na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011 (JO 2011, L 141, p. 1, e retificação JO L 229, p. 35; a seguir «Diretiva 2004/38»).

4. Esta diretiva estabelece no seu artigo 8.º, sob a epígrafe «Formalidades administrativas para os cidadãos da União», n.º 1, o seguinte:

«Sem prejuízo do n.º 5 do artigo 5.º, para períodos de residência superiores a três meses, o Estado-Membro de acolhimento pode exigir que os cidadãos da União se registem junto das autoridades competentes.»

5. Por outro lado, os artigos 27.º, 28.º e 30.º a 32.º desta diretiva, inseridos no capítulo VI, intitulado «Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública», preveem:

«Artigo 27.º

Princípios gerais

1. Sob reserva do disposto no presente capítulo, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Tais razões não podem ser invocadas para fins económicos.

2. As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão. A existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento para tais medidas.

O comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade. Não podem ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.

[...]

Artigo 28.º

Proteção contra o afastamento

1. Antes de tomar uma decisão de afastamento do território por razões de ordem pública ou de segurança pública, o Estado-Membro de acolhimento deve tomar em consideração, nomeadamente, a duração da residência da pessoa em questão no seu território, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Estado-Membro de acolhimento e a importância dos laços com o seu país de origem.

[...]

Artigo 30.º

Notificação das decisões

1. Qualquer decisão nos termos do n.º 1 do artigo 27.º deve ser notificada por escrito às pessoas em questão, de uma forma que lhe permita compreender o conteúdo e os efeitos que têm para si.

[...]

Artigo 31.º

Garantias processuais

1. As pessoas em questão devem ter acesso às vias judicial e, quando for caso disso, administrativa no Estado-Membro de acolhimento para impugnar qualquer decisão a seu respeito por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

[...]

3. A impugnação deve permitir o exame da legalidade da decisão, bem como dos factos e circunstâncias que fundamentam a medida prevista. Deve certificar que a decisão não é desproporcionada, em especial no que respeita às condições estabelecidas no artigo 28.º

4. Os Estados-Membros podem recusar a presença da pessoa em questão no seu território durante a impugnação, mas não podem impedir que apresente pessoalmente a sua defesa, a não ser que a sua presença seja suscetível de provocar grave perturbação da ordem pública ou da segurança pública ou quando a impugnação disser respeito à recusa de entrada no território.

Artigo 32.º

Duração da proibição de entrada no território

1. As pessoas proibidas de entrar no território por razões de ordem pública ou de segurança pública podem apresentar um pedido de levantamento da proibição de entrada no território após um prazo razoável, em função das circunstâncias, e, em todo o caso, três anos após a execução da decisão definitiva de proibição que tenha sido legalmente tomada nos termos do direito comunitário, invocando meios suscetíveis de provar que houve uma alteração material das circunstâncias que haviam justificado a proibição de entrada no território.

O Estado-Membro em causa deve tomar uma decisão sobre este pedido no prazo de seis meses a contar da sua apresentação.

2. As pessoas referidas no n.º 1 não têm direito de entrada no território do Estado-Membro em causa durante o período de apreciação do seu pedido.»

B. Direito grego

6. O Decreto Presidencial n.º 106/2007, relativo à livre circulação e à residência no território grego dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias (FEK A' 135/2007), transpõe para o direito grego a Diretiva 2004/38/CE. O artigo 8.º, n.º 1, deste decreto estabelece o seguinte:

«Os cidadãos da União que tencionem residir na Grécia por um período superior a três meses a contar da data da sua chegada têm a obrigação de, uma vez decorrido o período de três meses, se dirigir pessoalmente às autoridades de polícia de estrangeiros competentes para efeitos de registo. As autoridades procedem ao registo e emitem, sem demora, um certificado de registo [...].»

7. Os artigos 22.º, 23.º e 24.º do Decreto Presidencial n.º 106/2007 transpõem, respetivamente, os artigos 28.º, 33.º, 30.º e 31.º da Diretiva 2004/38, enquanto o artigo 21.º, n.º 6, deste decreto transpõe o artigo 32.º, n.º 2, desta diretiva.

8. A Lei n.º 3907/2011 (FEK A' 7/26.1.2011) transpõe a Diretiva 2008/115/CE³, que se aplica exclusivamente aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro. No entanto, esta lei prevê, no seu artigo 40.º, n.ºs 1 e 2, o seguinte:

«1. No que respeita ao afastamento das pessoas que gozam do direito à livre circulação nos termos do artigo 2.º, n.º 5, do Código das Fronteiras Schengen e das disposições do Decreto Presidencial n.º 106/2007, são aplicáveis as disposições do capítulo I da presente lei relativas aos órgãos, aos procedimentos e às garantias processuais, a não ser que as disposições dos artigos 22.º a 24.º do Decreto Presidencial n.º 106/2007 sejam mais favoráveis.

2. No que diz respeito às condições e modalidades para ordenar uma medida de afastamento do território contra as pessoas visadas no n.º 1, permanecem aplicáveis os artigos 22.º a 24.º do Decreto Presidencial n.º 106/2007.»

III. Matéria de facto no processo principal

9. O.-M. Petrea, cidadão romeno, foi condenado pelo tribunal grego, em outubro de 2011, numa pena de prisão de oito meses, suspensa por três anos, pelo crime de furto praticado em participação.

10. Subsequentemente, por força de uma decisão de 30 de outubro de 2011 (a seguir «decisão de 2011»), foi-lhe ordenado o regresso ao seu país de origem por razões de ordem pública e de segurança pública. Através desta mesma decisão, O.-M. Petrea foi inscrito na lista nacional de estrangeiros indesejáveis e no Sistema de Informação Schengen até 30 de outubro de 2018.

11. O.-M. Petrea foi informado pelas autoridades gregas dos seus direitos e das vias de recurso disponíveis, bem como da possibilidade de requerer a tradução das passagens essenciais da decisão de 2011.

12. O.-M. Petrea redigiu uma declaração através da qual desistia de qualquer recurso, confirmando que pretendia regressar ao seu país de origem. O seu afastamento tornou-se efetivo em 5 de novembro de 2011.

13. Em 1 de setembro de 2013, O.-M. Petrea voltou à Grécia, onde, em 25 de setembro de 2013, apresentou um pedido de certificado de registo como cidadão da União. As autoridades gregas deferiram este pedido e, no próprio dia, emitiram o certificado em causa a O.-M. Petrea.

14. Este certificado de registo — como o Governo grego admitiu durante o processo perante o Tribunal de Justiça — foi emitido por engano.

15. Por ato administrativo de 14 de outubro de 2014 do comandante delegado do Tmima Allodapon Dytikis Thessalonikis (Serviço de Polícia de Estrangeiros de Salónica-oeste), o referido certificado foi revogado. Por força do mesmo ato, O.-M. Petrea recebeu ordem para abandonar o território. Esta ordem foi emitida com base no facto de O.-M. Petrea ter residido no território grego enquanto ainda estava inscrito na lista nacional de estrangeiros indesejáveis por força da decisão de 2011.

16. O recorrente interpôs recurso do ato administrativo de 2014, invocando que a decisão de 2011 relativa à proibição de entrada no território não lhe tinha sido notificada numa língua que compreendesse O.-M. Petrea alegou que, desde que foi condenado em 2011, não tinha cometido novos crimes, pelo que não representava nesta fase um perigo para a ordem pública e para a segurança pública.

³ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348, p. 98).

17. Por decisão do Diretor da Diefthynsi Allodapon Thessalonikis (Direção de Estrangeiros de Salónica), de 10 de novembro de 2014, foi negado provimento ao recurso interposto por O.-M. Petrea, com fundamento no facto de o recorrente representar uma ameaça para a ordem pública e para a segurança pública por ter violado a proibição de entrada no território. No que respeita ao argumento relativo à falta de notificação da decisão de 2011, esta autoridade grega referiu que as omissões na fase da notificação desta decisão poderiam, hipoteticamente, ter constituído um motivo de anulação se a referida decisão tivesse sido impugnada. Em contrapartida, estas omissões não podem ser invocadas para impugnar o ato administrativo de 2014.

18. O.-M. Petrea interpôs um recurso de anulação da decisão de 2014 junto do órgão jurisdicional de reenvio.

IV. Questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

19. É neste contexto que o Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Salónica) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Devem os artigos 27.º e 32.º da [Diretiva 2004/38], conjugados com os artigos 45.º TFUE e 49.º TFUE, e à luz da autonomia processual dos Estados-Membros bem como dos princípios da confiança legítima e da boa administração, ser interpretados no sentido de que impõem — ou no sentido de que permitem — a revogação do certificado de registo como cidadão da União Europeia já emitido, ao abrigo do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto Presidencial n.º 106/2007, a favor de um cidadão de outro Estado-Membro e a adoção, relativamente ao mesmo, de uma medida de regresso intimando-o a abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento, quando tal cidadão, apesar de estar inscrito na lista nacional dos estrangeiros indesejáveis e de ser objeto de uma medida de proibição de entrada por razões de ordem pública e de segurança pública, tenha novamente entrado no Estado-Membro em questão e aí iniciado uma atividade empresarial sem pedir o levantamento da proibição de entrada, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 32.º da Diretiva 2004/38, tendo esta última (a proibição de entrada) sido decretada com base num fundamento autónomo de ordem pública que justificava a revogação do certificado de registo de um cidadão de um Estado-Membro?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, pode a referida situação ser equiparada à permanência irregular do cidadão da União Europeia no território do Estado de acolhimento, suscetível de permitir a adoção, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da [Diretiva 2008/115], de uma decisão de regresso por parte do órgão competente para a revogação do certificado de registo como cidadão da União, apesar de, por um lado, o certificado de registo não constituir, como é comumente reconhecido, uma autorização de residência regular no país e, por outro, a Diretiva 2008/115 se aplicar *ratione personae* apenas aos cidadãos de países terceiros?
- 3) Em caso de resposta negativa à mesma questão, pode a revogação, por razões de ordem pública ou de segurança pública, do certificado de registo de um cidadão de outro Estado-Membro, que não constitui uma autorização de residência regular no país, e a adoção, relativamente a tal cidadão, de uma medida de regresso — decidida nesse âmbito pelas autoridades nacionais competentes no exercício da autonomia processual do Estado-Membro de acolhimento — ser considerada, à luz de uma correta interpretação do direito, um único ato administrativo de expulsão administrativa, na aceção dos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38, sujeito a fiscalização jurisdicional nas condições previstas nestas últimas disposições, que estabelecem um único meio, sendo caso disso, de afastamento dos cidadãos da UE do território do Estado-Membro de acolhimento?

- 4) Tanto em caso de resposta afirmativa como de resposta negativa às primeira e segunda questões, opõe-se o princípio da efetividade a uma prática jurisprudencial nacional que consiste em proibir as autoridades administrativas e, conseqüentemente, os órgãos jurisdicionais interessados, de verificar, no âmbito da revogação do certificado de registo como cidadão da União Europeia ou da adoção de uma medida de afastamento do território do Estado-Membro de acolhimento pelo facto de estar em vigor, relativamente a um cidadão de outro Estado-Membro, uma medida de proibição de entrada no referido (primeiro) Estado-Membro, se, ao adotar a mesma decisão de proibição de entrada, foram respeitadas as garantias processuais consagradas nos artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2004/38?
- 5) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, decorre do artigo 32.º da Diretiva 2004/38 uma obrigação, para as autoridades administrativas competentes do Estado-Membro, de notificar, em qualquer caso, ao cidadão interessado de outro Estado-Membro a decisão de o afastar, numa língua que este compreenda, para que possa exercer eficazmente os direitos processuais que lhe são conferidos pelas referidas disposições da diretiva, ainda que o mesmo não tenha apresentado um pedido nesse sentido?»

20. Foram apresentadas observações escritas pelo recorrente no processo principal, pelos Governos grego, belga e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, bem como pela Comissão. O.-M. Petrea, os Governos grego, dinamarquês, do Reino Unido e a Comissão compareceram na audiência de alegações, que se realizou em 2 de fevereiro de 2017.

V. Análise

A. Quanto à primeira questão prejudicial

21. Através da sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio questiona, no essencial, se um cidadão da União, que entrou no território de outro Estado-Membro que não aquele do qual é nacional e onde obteve um certificado de registo, apesar de ter sido, anteriormente, objeto de uma decisão de proibição de entrada no território deste Estado-Membro — e sem ter seguido a via de recurso prevista no artigo 32.º da Diretiva 2004/38 —, devia (ou podia) ver este certificado de registo revogado e ser objeto de outra medida de regresso.

1. A Diretiva 2004/38 impõe a revogação do certificado de registo e a adoção de uma medida de regresso?

22. No que respeita à questão de saber se a Diretiva 2004/38 exige a um Estado-Membro que revogue um certificado de registo e adote uma medida de regresso, irei analisar os dois aspetos desta questão em separado e começar pela análise relativa à adoção de uma medida de regresso. Através da terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio questiona se a revogação de um certificado de registo e a adoção de uma medida de regresso podem ser consideradas como um único ato administrativo. Contudo, assumindo que a Diretiva 2004/38 não reconhece um ato único relativo, por um lado, à revogação de um certificado e, por outro, à adoção de uma medida de regresso, esta análise separada permitir-me-á identificar, no âmbito desta diretiva, uma fonte potencial de uma obrigação de adotar estes dois tipos de medidas.

23. Saliento que apenas a Comissão abordou explicitamente este problema nas suas observações escritas, propondo uma resposta negativa com base no facto de esta obrigação não resultar da Diretiva 2004/38.

24. No que respeita à questão de saber se, por força do direito da União, um Estado-Membro está obrigado a adotar uma medida de regresso em circunstâncias como as do processo principal, considero que a Diretiva 2004/38 não impõe essa obrigação. Saliento que a letra do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 apenas refere a «possibilidade» de restringir a livre circulação e residência e, de qualquer forma, não está formulado em termos que possam indicar a existência dessa obrigação.

25. Se os Estados-Membros não estão obrigados a afastar uma pessoa que tenha violado uma proibição de entrada no território, o mesmo não valerá quando se trate de revogar um certificado de registo como cidadão da União?

26. Observo que a Diretiva 2004/38 não contém disposições que imponham a obrigação de anular esse certificado. Compete, assim, a cada Estado-Membro adotar as regras relativas à obrigação de revogar um certificado emitido por erro.

27. Tendo em conta o que precede, não resulta da Diretiva 2004/38 qualquer obrigação relativa à revogação de um certificado de registo e à adoção de uma medida de regresso.

2. A Diretiva 2004/38 autoriza a revogação do certificado de registo e a adoção de uma medida de regresso?

28. Importa analisar se, na situação em que uma pessoa entrou no território de um Estado-Membro apesar de ter sido objeto de uma decisão de proibição de entrada adotada pelas autoridades deste Estado-Membro, a revogação de um certificado de registo e a adoção de uma medida de regresso são autorizadas pelos artigos 45.º e 49.º TFUE, pelos artigos 27.º e 32.º da Diretiva 2004/38, bem como pelos princípios da confiança legítima e da boa administração.

29. Parece-me que, através desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura estabelecer se essa pessoa pode ser objeto de uma medida de regresso sem uma reavaliação das condições previstas nos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38, ainda que esta última disposição não seja mencionada na primeira questão prejudicial⁴.

30. A este respeito, os Governos grego, belga e do Reino Unido, bem como a Comissão, avançaram que, quando uma decisão de proibição de entrada tiver sido adotada nos termos dos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38, apenas um pedido de levantamento da proibição, validamente apresentado em aplicação do artigo 32.º desta diretiva, implica a obrigação de o Estado-Membro de acolhimento efetuar uma nova avaliação nos termos dos artigos 27.º e 28.º da referida diretiva. O.-M. Petrea impugna esta interpretação do direito da União.

a) Liberdades conferidas aos cidadãos da União por força dos artigos 45.º e 49.º TFUE

31. A título preliminar, saliento que, ao adotar a Diretiva 2004/38, o legislador da União — abandonando uma abordagem setorial⁵ — estabeleceu um quadro geral no que respeita ao exercício do direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros, conferido aos cidadãos da União pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE. Esta diretiva foi adotada, designadamente, com fundamento nos artigos 40.º e 44.º do Tratado CE, que diziam respeito, respetivamente, às medidas destinadas a realizar a livre circulação dos trabalhadores (artigo 39.º TCE e artigo 45.º TFUE) e a liberdade de estabelecimento (artigo 43.º TCE e artigo 49.º TUE).

⁴ O artigo 28.º da Diretiva 2004/38 é invocado na terceira questão prejudicial, que é submetida em caso de resposta negativa à primeira questão prejudicial.

⁵ Voltarei, posteriormente, a este ponto na minha análise relativa ao carácter jurídico de um certificado de registo de cidadão da União. V. n.ºs 41 a 44 das presentes conclusões.

32. A Diretiva 2004/38 visa facilitar o exercício do direito de circulação e de residência e reforçar este direito⁶. No entanto, este direito não é incondicional, podendo estar sujeito às restrições e condições previstas no Tratado FUE e nas disposições adotadas em sua aplicação⁷, designadamente, em aplicação dos artigos 45.º e 49.º TFUE⁸, bem como do artigo 21.º TFUE, a saber, a Diretiva 2004/38⁹.

33. O direito de circulação e residência dos cidadãos da União, que beneficiam das liberdades previstas nos artigos 45.º e 49.º TFUE, é, assim, suscetível de ser limitado na medida prevista na Diretiva 2004/38.

b) Apreciação dos efeitos da proibição de entrada no território no âmbito da Diretiva 2004/38

34. Em primeiro lugar, importa sublinhar que a proibição de entrada no território é uma medida restritiva reconhecida pela Diretiva 2004/38.

35. Decorre do artigo 27.º da Diretiva 2004/38, lido à luz do artigo 32.º desta diretiva, que as medidas de proibição de entrada no território não são, em princípio, contrárias ao direito da União, desde que sejam adotadas unicamente por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, que não tenham um caráter ilimitado e que sejam suscetíveis de ser levantadas nos termos do artigo 32.º da Diretiva 2004/38.

36. Importa recordar que, por força do artigo 31.º, n.º 4, da Diretiva 2004/38, os Estados-Membros podem recusar a presença da pessoa em questão no seu território durante a impugnação de uma medida que restringe os seus direitos por força desta diretiva. No entanto, uma pessoa sujeita a tal medida pode pedir para ser ouvida pessoalmente pelo juiz competente. Poderíamos argumentar que, durante a impugnação, a presença da pessoa deve, assim, ser tolerada, a fim de lhe garantir o direito a um processo equitativo e para poder deduzir todos os seus meios de defesa¹⁰.

37. Por outro lado, de acordo com o artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, as pessoas proibidas de entrar no território não têm direito de entrada no território do Estado-Membro em causa durante o período de apreciação do seu pedido de levantamento dessa proibição.

38. Importa observar que, no espaço Schengen — não havendo controlos sistemáticos no interior da União —, é difícil controlar se os cidadãos da União respeitam as medidas de proibição de entrada no território. Uma pessoa visada por este tipo de medida pode, assim, tentar entrar no território do Estado-Membro em causa. Se as autoridades deste Estado-Membro fossem obrigadas a reavaliar se a pessoa pode ser afastada por razões de ordem pública, a situação de uma pessoa proibida de entrar no

6 Acórdãos de 19 de setembro de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, n.º 71 e jurisprudência referida), e de 18 de dezembro de 2014, McCarthy e o. (C-202/13, EU:C:2014:2450, n.º 31 e jurisprudência referida). V., também, Candela Soriano, M., «Libre circulation et séjour dans l'U.E.: la directive 2004/38 au regard des droits de l'homme», *Journal des tribunaux*, Droit européen, n.º 121, 2005, p. 194.

7 Acórdão de 10 de julho de 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, n.º 21 e jurisprudência referida).

8 Acórdão de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.º 47).

9 V., neste sentido, acórdão de 19 de setembro de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, n.º 70).

10 V., neste sentido, proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM(2001) 257 final. V. também — tendo em conta o facto de o artigo 31.º, n.º 4, da Diretiva 2004/38 ter codificado um princípio elaborado pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência —, acórdão de 5 de março de 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, n.º 12). Nas suas conclusões no processo Pecastaing (98/79, não publicadas, EU:C:1980:32, p. 725), o advogado-geral F. Capotorti tinha adotado uma posição mais restrita, a saber, que a apresentação de meios de defesa do interessado podia ser efetuada por intermédio do seu advogado.

território seria idêntica à de um cidadão da União que não tivesse sido visado por este tipo de medida. A fim de evitar eventuais «abusos»¹¹, no âmbito da Diretiva 2004/38, a medida de proibição de entrada no território visa restringir completamente o direito de entrada¹², bem como o direito de residência durante um período determinado.

39. A fim de suprimir os efeitos dessa proibição, de restabelecer os seus direitos de entrada no território do Estado-Membro em causa, bem como de regularizar a sua residência, a pessoa em questão deve apresentar, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, um pedido de levantamento da proibição.

c) Alcance do artigo 27.º da Diretiva 2004/38

1) Revogação de um certificado de registo

i) Efeitos jurídicos de um certificado de registo

40. Deve considerar-se que a emissão de um certificado de registo em 2013 suprimiu os efeitos jurídicos da decisão de proibição de entrada no território adotada em 2011 e, por conseguinte, que era necessário avaliar se as condições previstas no artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2004/38 estavam reunidas, a fim de limitar novamente os direitos de O.-M. Petrea?

41. De acordo com jurisprudência constante decorrente do acórdão Royer, o direito de os nacionais de um Estado-Membro entrarem no território de outro Estado-Membro e o direito de aí residirem decorrem do direito primário da União e, portanto, são adquiridos independentemente de qualquer formalidade administrativa¹³. Esta abordagem foi recentemente reafirmada no acórdão Dias¹⁴.

42. É verdade que esta posição foi adotada fazendo referência a um quadro jurídico anterior, no qual estes direitos eram conferidos apenas aos nacionais dos Estados-Membros que exerciam uma atividade económica num contexto transfronteiriço. No entanto, considero que deve ser seguida a mesma abordagem após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, por força do qual o conceito de cidadania europeia foi introduzido no Tratado CE.

43. Ao adotar a Diretiva 2004/38, o legislador europeu não pretendeu criar um sistema novo. O legislador europeu visava, pelo contrário, consolidar e codificar os princípios existentes que decorrem dos textos e da jurisprudência do Tribunal de Justiça¹⁵.

11 V. proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM(2001) 257 final.

12 No acórdão de 18 de maio de 1982, Adoui e Cornuaille (115/81 e 116/81, EU:C:1982:183, n.º 12), que inspirou a redação do artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, o Tribunal de Justiça referiu que, «quando existe [...] uma decisão de afastamento [...], que continua a produzir efeitos jurídicos de forma a excluir a pessoa em questão do território do Estado-Membro em causa, o direito [da União] não prevê a seu favor qualquer direito de entrada neste território durante a avaliação do seu novo pedido». O sublinhado é nosso.

13 Acórdão de 8 de abril de 1976 (48/75, EU:C:1976:57, n.ºs 31 a 33).

14 Acórdão de 21 de julho de 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, n.º 48). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça rejeitou a possibilidade de considerar, apenas com fundamento num cartão de residência emitido por força da Diretiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13), os períodos de residência num Estado-Membro de acolhimento legalmente cumpridos para efeitos de aquisição do direito de residência nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.

15 Hanf, D., «Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne», *La Libre Circulation Des Personnes: États Des Lieux Et Perspectives. Acte d'un colloque organise en 2003 à Liège*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang S.A. 2007, pp. 20 e 21; Guild, E., Peers, S., Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press 2014, pp. 87 a 91 e pp. 111 a 118.

44. O projeto inicial da Diretiva 2004/38 estabelecia que «o direito de residência é, então, *confirmado* através da emissão imediata de um certificado de registo»¹⁶. Contudo, da exposição de motivos da proposta de Diretiva 2004/38 pode deduzir-se que o certificado de registo visado no artigo 8.º, n.º 2, desta diretiva — assim como o cartão de residência no acórdão Royer — constitui apenas um ato declarativo de um direito preexistente. A vontade de seguir a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao caráter jurídico deste certificado foi reafirmada nos trabalhos preparatórios relativos à Diretiva 2004/38. A redação do artigo 8.º, n.º 2, da proposta de Diretiva 2004/38, que indicava que o certificado de registo revestia caráter constitutivo, foi reformulada a fim de clarificar que este certificado tem apenas caráter declarativo¹⁷.

45. Concluo, nesta fase, que o certificado de registo emitido pelas autoridades gregas é apenas um ato declarativo e não teve por efeito a aquisição de qualquer dos direitos referidos na Diretiva 2004/38. Daqui decorre que a proibição de entrada no território produz os seus efeitos, não obstante as autoridades gregas terem emitido este certificado a O.-M. Petrea.

ii) Possibilidade de revogar um certificado de registo emitido por erro

46. É possível revogar o certificado de registo de um cidadão da União sem uma avaliação prévia efetuada segundo as condições previstas no artigo 27.º da Diretiva 2004/38?

47. A Diretiva 2004/38 não menciona qualquer medida de revogação desse certificado. Resulta da minha análise relativa ao seu caráter declarativo que tal certificado emitido por erro não suprime, no essencial, os efeitos jurídicos de uma proibição de entrada no território. Em consequência, se uma decisão de proibição de entrada no território adotada por razões de ordem pública ou de segurança pública, que foi validamente adotada nos termos do direito da União, continua a produzir os seus efeitos, o Estado-Membro não tem a obrigação de avaliar a atualidade de uma das razões previstas no artigo 27.º da Diretiva 2004/38 a fim de revogar tal certificado. Esta avaliação apenas pode ser efetuada no âmbito de um pedido de levantamento da proibição previsto no artigo 32.º, n.º 1, desta diretiva.

48. Tendo em conta o que precede, considero que a Diretiva 2004/38 não se opõe à revogação de um certificado de registo emitido por erro a um cidadão da União que entrou no território do Estado-Membro de acolhimento apesar de ter sido objeto de uma proibição de entrada.

2) Adoção de uma medida de regresso

i) Medida de regresso adotada devido à violação de uma proibição de entrada no território no âmbito da Diretiva 2004/38

49. Uma medida de regresso adotada por causa da violação de uma proibição de entrada enquadra-se no âmbito de aplicação do artigo 27.º da Diretiva 2004/38?

50. Por um lado, importa salientar que a medida em causa visa afastar a pessoa do território do Estado-Membro de acolhimento, o que indicaria que essa medida se insere no âmbito de aplicação do artigo 27.º da Diretiva 2004/38. Poder-se-ia, assim, argumentar que, antes de adotar uma decisão de regresso, o Estado-Membro de acolhimento deve ter em conta as circunstâncias previstas no artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva. Por outras palavras, neste caso, as autoridades nacionais seriam, designadamente, obrigadas a apreciar a atualidade e a proporcionalidade das razões pelas quais a pessoa deve ser objeto de uma medida de regresso.

¹⁶ Sublinhado nosso.

¹⁷ V. alteração n.º 33 e considerações que lhe subjazem na proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM(2003)199 final, pp. 6 e 22. V., também, décimo primeiro considerando da Diretiva 2004/38.

51. Por outro lado, no litígio no processo principal, O.-M. Petrea foi objeto de uma medida de proibição de entrada no território em 2011. Em consequência, após o seu afastamento efetivo, os seus direitos de entrada e de residência foram restringidos pelo prazo previsto na medida em causa. Assim, a decisão de regresso de 2014 não limitou os direitos de O.-M. Petrea, antes tendo permitido assegurar a eficácia da proibição de entrada no território de 2011. Observo que o artigo 27.º da Diretiva 2004/38 está inserido no capítulo VI desta diretiva, intitulado «Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública». Poder-se-ia, assim, pensar que este artigo apenas respeita às medidas que restringem os direitos conferidos aos cidadãos da União. Caso se aceitasse esta interpretação do alcance do artigo 27.º da Diretiva 2004/38 — à semelhança do Governo do Reino Unido, que referiu, nas suas observações escritas, que uma decisão subsequente a uma proibição de entrada «não constitui, em si mesma, uma medida para efeitos do artigo 27.º, n.º 2, ou [...] para efeitos do artigo 28.º [da Diretiva 2004/38]» — decorreria daí que a decisão de regresso de 2014, não obstante o seu caráter que a assemelha à decisão de 2011, não estaria abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 27.º da Diretiva 2004/38. Competiria, portanto, aos legisladores nacionais adaptar o conjunto das regras relativas às medidas subsequentes a uma decisão de proibição de entrada no território.

52. Esta abordagem não me convence.

53. Em primeiro lugar, foi atribuído um alcance bastante amplo ao artigo 27.º da Diretiva 2004/38. A proposta inicial de redação do artigo 27.º, n.º 1, desta diretiva, o qual visava apenas as «decisões de recusa de entrada ou de afastamento»¹⁸, foi modificada durante os trabalhos legislativos, a fim de cobrir «qualquer tipo de decisão que restrinja a livre circulação», a saber, «todos os tipos de medidas, quer se trate de um afastamento, de uma recusa de entrada ou de uma recusa de saída do território»¹⁹.

54. Em segundo lugar, importa recordar que a redação do artigo 27.º da Diretiva 2004/38 não se limita a cobrir exclusivamente as medidas que limitam os «direitos» abrangidos por esta diretiva, antes visando, de forma mais geral, todas as medidas que restringem «a liberdade de circulação e de residência».

55. Em terceiro lugar, as disposições do capítulo VI da Diretiva 2004/38 também dizem respeito às pessoas cujos direitos de entrada ou de residência foram anteriormente limitados por uma medida legalmente tomada nos termos do direito da União²⁰.

56. Face a estes desenvolvimentos, considero que uma medida de regresso subsequente a uma proibição de entrada no território se enquadra no âmbito de aplicação do artigo 27.º da Diretiva 2004/38. Apesar do que precede, considero que a adoção dessa medida não carece de uma análise prévia da atualidade das razões que justificaram a adoção desta decisão de proibição.

18 Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM(2001) 257 final.

19 V. alteração n.º 71 e considerações que lhe subjazem na proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM(2003)199 final, pp. 8, 329. Como assinalado pela doutrina, os termos utilizados no artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 são muito neutros e podem ser interpretados no sentido de que visam todos os tipos de restrições — v., no contexto da proibição de saída do território, Łazowski A., «“Darling you are not going anywhere”: the right to exit and restrictions in EU law», *European Law Review* 2015, vol. 40, n.º 6, p. 891.

20 V. artigo 32.º, n.º 1, e artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38.

ii) Atualidade das razões que justificam a adoção de uma medida de regresso

57. O Tribunal de Justiça já afirmou — fazendo referência à Diretiva 64/221/CEE²¹, que precedeu a Diretiva 2004/38 — que o direito da União «se opõe a uma prática nacional segundo a qual os órgãos jurisdicionais nacionais não são obrigados a tomar em consideração, ao verificar a legalidade da expulsão determinada a um cidadão de um outro Estado-Membro, os *elementos de facto ocorridos após a última decisão das autoridades competentes* que possam implicar o desaparecimento ou a diminuição significativa da ameaça atual que constitui, para a ordem pública, o comportamento da pessoa em causa»²².

58. Observo que esta abordagem tem eco em várias disposições da Diretiva 2004/38. O artigo 27.º, n.º 2, desta diretiva exige que as «medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública» se baseiem, designadamente, nas circunstâncias atuais relativas à pessoa visada por tais medidas. Esta abordagem também se reflete na redação do artigo 33.º, n.º 2, desta diretiva, o qual prevê que, quando a decisão de afastamento for executada mais de dois anos após ter sido decidida, haja uma nova apreciação da situação da pessoa em causa no momento da execução da referida decisão.

59. Estas três referências à jurisprudência e às disposições normativas não dizem respeito a uma proibição de entrada no território. Recordo que essa medida produz, por natureza, efeitos jurídicos duradouros. Estes efeitos seriam suprimidos se, mesmo após a violação de tal proibição, as autoridades estivessem obrigadas a verificar a atualidade das razões pelas quais a referida proibição foi imposta.

60. Atendendo a todo o exposto, nesta fase, constato que não resulta da leitura conjugada das disposições da Diretiva 2004/38 que o direito da União se opõe a uma medida de regresso adotada sem verificação prévia das condições previstas nos artigos 27.º e 28.º desta diretiva relativamente a uma pessoa que violou uma proibição de entrada no território.

d) Princípio da confiança legítima

61. Pode uma pessoa basear-se no princípio da confiança legítima para ver suprimidos os efeitos de uma proibição de entrada no território do Estado-Membro de acolhimento, em circunstâncias como as do processo principal?

62. Importa recordar que a possibilidade de invocar o princípio da proteção da confiança legítima se estende a qualquer particular a quem tenham sido fornecidas garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis²³. Segundo jurisprudência constante, este princípio, na sua interpretação clássica, impõe determinadas restrições à revogação retroativa de um ato administrativo ilegal. Não obstante, estas condições respeitam, essencialmente, aos atos de caráter constitutivo que tenham conferido direitos subjetivos²⁴.

63. Como já expliquei, o certificado de registo não confere o direito de residência ao cidadão da União. Se a emissão de um certificado não confere direito de residência nem de entrada, também não poderá dar origem a qualquer expectativa, incluindo legítima.

21 Diretiva do Conselho de 25 de fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública (JO 1964, 56, p. 850).

22 Acórdão de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.ºs 81 e 82).

23 V. acórdão de 7 de junho de 2005, VEMW e o. (C-17/03, EU:C:2005:362S, n.ºs 73 e 74 e jurisprudência referida). V., também, neste sentido, as minhas conclusões no processo Evonik Degussa/Comissão (C-162/15 P, EU:C:2016:587, n.ºs 183 e 184). Sobre o desenvolvimento deste princípio na jurisprudência do Tribunal de Justiça, v. Rideau, J., *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 265, 1997, pp. 173 a 177, e Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Varsovie, 2016, pp. 41 a 46.

24 Acórdão de 12 de julho de 1957, Algeria e o./Assembleia Comum (7/56 e 3/57 a 7/57, EU:C:1957:7, p. 116).

64. Todavia, mesmo adotando uma interpretação diferente segundo a qual os atos desprovidos de caráter constitutivo são suscetíveis de dar origem a expectativas merecedoras de proteção por parte do direito da União²⁵, poder-se-ia concluir que as expectativas de O.-M. Petrea não merecem tal proteção.

65. De qualquer forma, o princípio da proteção da confiança legítima baseia-se no equilíbrio entre o interesse particular e o interesse geral da ordem pública²⁶. No caso em apreço, a proteção decorrente deste princípio poderia ser conferida a O.-M. Petrea se essa proteção permitisse ponderar estes dois interesses.

66. Ora, o princípio da confiança legítima é frequentemente limitado pela afirmação segundo a qual a revogação de um ato administrativo é admissível desde que a autoridade que emitiu o ato em causa respeite um prazo razoável. A duração deste prazo pode ser relevante para a avaliação do equilíbrio entre os interesses em causa. De qualquer forma, o caráter razoável do prazo de revogação deve ser apreciado em função das circunstâncias específicas de cada situação. Ainda assim, parece-me que, no caso em que a decisão em causa é desprovida de caráter constitutivo, o prazo considerado «razoável» deve ser claramente mais longo do que o que seria suficiente para proteger as expectativas criadas por um ato que conferiu direitos subjetivos²⁷.

67. Além disso, passaram-se menos de treze meses entre a emissão do certificado de registo a favor de O.-M. Petrea e a adoção de uma medida de regresso. Nos termos do artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, se a decisão de afastamento for executada mais de dois anos após ter sido decidida, o Estado-Membro deve verificar a atualidade e a realidade das razões que justificaram a adoção desta decisão. No âmbito da Diretiva 2004/38, o decurso de um prazo de dois anos obriga os Estados-Membros a reavaliar a atualidade de uma medida de afastamento, mas não de uma medida de proibição de entrada no território, que produz, pela sua própria natureza, efeitos jurídicos duradouros. Assim, nada parece indicar que, no processo principal, a revogação do certificado de registo e a adoção de uma medida de regresso pudessem colidir manifestamente com o princípio de proteção da confiança legítima.

68. De qualquer forma, compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se as expectativas potenciais de O.-M. Petrea podem ser qualificadas como «legítimas» e se estas merecem uma proteção especial em função das condições em causa.

69. Em resumo, parece-me que, em princípio, a emissão de um certificado de registo não dá origem a uma expectativa legítima. Compete, no entanto, ao juiz nacional apreciar se o princípio de proteção da confiança legítima se opõe à revogação deste certificado em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal.

e) Princípio da boa administração

70. No seu pedido de reenvio prejudicial, o Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Salónica) não esclareceu as razões pelas quais o princípio da boa administração poderia ser relevante para responder à sua primeira questão.

25 V. acórdão de 12 de julho de 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autoridade (14/61, EU:C:1962:28, p. 520). V., também, Schonberg, S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 117; Ritleng, D., «Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire», *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden — Baden, 2008, p. 243.

26 V., neste sentido, acórdão de 12 de julho de 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autoridade (14/61, EU:C:1962:28, p. 520).

27 No acórdão de 12 de julho de 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autoridade (14/61, EU:C:1962:28 p. 521), o Tribunal de Justiça referiu que o critério do «prazo razoável» pode ter interesse considerável quando se trata de decisões constitutivas de direitos subjetivos, enquanto perde importância quando se trata de decisões declarativas.

71. É forçoso concluir que esta questão diz respeito à possibilidade de revogar um certificado de registo e de adotar uma medida de regresso sem uma nova avaliação prévia das condições previstas nos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38.

72. Assim, é plausível presumir que, ao mencionar o princípio da boa administração, o órgão jurisdicional de reenvio se interrogava sobre a relevância do dever de assistência em circunstâncias como as do processo principal²⁸. Este dever impõe uma apreciação aprofundada que tenha em conta a situação do interessado de cada vez que é adotada uma decisão a seu respeito²⁹.

73. No entanto, não estou convencido de que esta abordagem possa ser adotada no caso concreto em que uma proibição de entrada no território não cessou de produzir efeitos. Tal como já o afirmei³⁰, essa solução esvaziaria, no essencial, a proibição de entrada no território dos seus efeitos jurídicos. Por conseguinte, o princípio da boa administração não pode ser utilizado para contornar os efeitos de uma proibição de entrada no território validamente adotada pelas autoridades nacionais nas circunstâncias do processo principal.

74. Tendo em conta o que precede, considero que, em circunstâncias como as do processo principal, a revogação de um certificado de registo e a adoção de uma medida de regresso não são contrárias ao direito da União.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

75. Através da segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a adoção de procedimentos comuns para, por um lado, os nacionais de países terceiros visados na Diretiva 2008/115 e, por outro, os cidadãos da União abrangidos pela Diretiva 2004/38 é conforme com o direito da União.

76. Os Governos grego e belga, bem como a Comissão, responderam na afirmativa a esta questão. O Governo do Reino Unido limitou-se a constatar que a Diretiva 2008/115 apenas se aplica aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, e o Governo dinamarquês partilha esta constatação. O.-M. Petrea não se pronunciou expressamente sobre este ponto.

1. Considerações gerais

77. A Diretiva 2004/38 prevê um certo número de regras processuais que os Estados-Membros deverão respeitar no caso de pretenderem proceder a uma eventual restrição do direito de residência de um cidadão da União, em concreto, as enunciadas nos seus artigos 30.º e 31.º Por outro lado, a diretiva não inclui disposições relativas às modalidades que regem os procedimentos administrativos e processos judiciais respeitantes a uma decisão que põe termo ao direito de um cidadão da União residir no território do Estado-Membro de acolhimento. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, na falta de regras da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro

28 A jurisprudência e a doutrina adotam abordagens diferentes sobre a relação entre o princípio da boa administração e o dever de assistência. O princípio da boa administração e o dever de assistência são ora considerados dois conceitos distintos ora conceitos equiparados. Apesar destas divergências, parece-me que, segundo a posição maioritária, estes princípios estão, pelo menos, associados.

29 Sobre este princípio, v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1974, Guillot/Comissão (53/72, EU:C:1974:80, n.º 3), e de 28 de maio de 1980, Kuhner/Comissão (33/79 e 75/79, EU:C:1980:139, n.º 23).

30 V. n.º 38 das presentes conclusões.

estabelecer essas regras, garantindo, no entanto, que estas não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes sujeitas ao direito interno (princípio da equivalência) e não tornem impossível, na prática, ou excessivamente difícil, o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade)³¹.

78. A este respeito, não vejo qualquer obstáculo a que o Estado-Membro se baseie nas disposições que transpõem a Diretiva 2008/115 para o direito nacional, desde que a proteção prevista na Diretiva 2004/38 e os princípios da equivalência e da efetividade sejam respeitados, o que compete ao juiz nacional avaliar.

79. É verdade que as Diretivas 2004/38 e 2008/115 não partilham o mesmo objeto. Não obstante, a posição segundo a qual não é possível utilizar *mutatis mutandis* as soluções da Diretiva 2008/115 para estabelecer as regras processuais aplicáveis aos cidadãos da União não me convence.

80. Esta posição parece ser baseada na ideia segundo a qual as soluções processuais que respeitam aos nacionais de países terceiros não oferecem um nível de respeito dos direitos suficiente para assegurar um nível de proteção adequado dos direitos processuais de um cidadão da União. Neste contexto, permito-me chamar a atenção para a redação do artigo 1.º da Diretiva 2008/115, que determina que esta diretiva «estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros [...] *no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito comunitário e do direito internacional*»³².

81. Tendo em conta o que precede, constato que o direito da União não se opõe, em princípio, à utilização de regras relativas aos nacionais de Estados terceiros para efeitos de implementação do sistema aplicável aos cidadãos da União.

82. No entanto, não obstante estas considerações gerais, a segunda questão prejudicial inclui duas perguntas relativas, por um lado, à autoridade competente para emitir uma decisão de regresso a respeito de um cidadão da União e, por outro, à possibilidade de adotar essa decisão como medida subsequente à violação de uma decisão de proibição de entrada no território.

2. Autoridade competente

83. Segundo as informações constantes do reenvio prejudicial, a autoridade que emitiu o ato administrativo de 2014 (o comandante delegado do Serviço de Polícia de Estrangeiros) não figura entre os órgãos competentes para adotar uma decisão de regresso contra nacionais de países terceiros.

84. Saliento que a Diretiva 2004/38 não contém qualquer esclarecimento sobre a estrutura organizacional das autoridades. A este respeito, partilho da opinião da Comissão que — fazendo referência ao seu conteúdo — indicou que a Diretiva 2004/38 apenas menciona as «autoridades competentes»³³. Assim, não vejo qualquer violação potencial do direito da União, desde que a autoridade em causa esteja dotada de competência para adotar os atos em questão, respeitando, em qualquer caso, os direitos e as garantias processuais impostos pela Diretiva 2004/38.

31 Acórdão de 17 de março de 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, n.ºs 23 e 24). V., também, conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo ZZ (C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, n.ºs 83 e 84).

32 Sublinhado nosso.

33 V. artigo 8.º, n.º 1, e décimo segundo e décimo quarto considerandos da Diretiva 2004/38.

3. Medida subsequente à violação da proibição de entrada no território

85. O órgão jurisdicional de reenvio salientou que a Diretiva 2008/115 determina, no seu artigo 6.º, n.º 1, que os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território, o que significa que uma decisão de regresso tem origem na natureza irregular da situação e não em razões de ordem pública ou de segurança nacional.

86. No entanto, como já referi na minha análise relativa à primeira questão prejudicial³⁴, uma decisão de regresso — em circunstâncias como as do processo principal — limita-se a materializar os efeitos de uma proibição de entrada no território. Relativamente a este objeto, o artigo 27.º da Diretiva 2004/38, lido à luz do artigo 32.º desta diretiva, por um lado, e a regra decorrente do artigo 6.º da Diretiva 2008/115, por outro, provêm da mesma regra. Por conseguinte — e limitando as minhas observações ao caso da violação da proibição de entrada no território — considero que, a este respeito, o legislador nacional pode adaptar as disposições da Diretiva 2008/115 para adotar regras relativas aos cidadãos da União.

87. Assim, proponho que se responda à segunda questão prejudicial no sentido de que a Diretiva 2004/38 não se opõe à utilização do conteúdo da Diretiva 2008/115 para estabelecer as modalidades que regem os procedimentos relativos a uma medida de regresso de um cidadão da União que entrou no território do Estado-Membro em causa quando uma proibição de entrada não tinha ainda cessado de produzir os seus efeitos, desde que as medidas de proteção e as garantias processuais previstas na Diretiva 2004/38, em especial no seu capítulo VI, bem como os princípios da equivalência e da efetividade sejam respeitados, o que compete ao juiz nacional apreciar.

C. Quanto à terceira questão prejudicial

88. A terceira questão prejudicial apenas é submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio em caso de resposta negativa à primeira questão. No entanto, prosseguirei a minha análise para o caso de o Tribunal de Justiça não partilhar da minha opinião relativa a esta primeira questão.

89. Através da terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio questiona, no essencial, se, assumindo que as autoridades nacionais, no exercício da autonomia processual, revogassem, por razões de ordem pública e de segurança pública, o certificado de registo de um cidadão de outro Estado-Membro, estas autoridades poderiam impor simultaneamente a este cidadão uma medida de regresso sem fiscalização jurisdicional nas condições previstas nos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38.

90. Se o Tribunal de Justiça — ao responder na negativa à primeira questão prejudicial — decidir que, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, a adoção de uma medida de regresso não é uma consequência da violação de uma proibição de entrada no território, então tal significará que esta medida de regresso não pode escapar à fiscalização jurisdicional prevista nos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38.

91. É ao legislador nacional que compete decidir se a revogação desse certificado e a adoção de uma decisão de regresso constituem um único ato. A junção destas duas medidas, não deve, no entanto, comprometer o princípio segundo o qual a adoção de uma medida de regresso deve ser precedida de fiscalização jurisdicional.

³⁴ V. n.º 38 das presentes conclusões.

92. Tendo em conta estas considerações, em caso de resposta negativa à primeira questão prejudicial, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão no sentido de que a adoção de uma medida de regresso relativamente a um cidadão da União que violou uma proibição de entrada no território deve ser sujeita à fiscalização jurisdicional prevista nos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38.

D. Quanto à quinta questão prejudicial

93. A última questão prejudicial é submetida apenas no caso de o Tribunal de Justiça responder afirmativamente à quarta questão.

94. A quarta questão prejudicial visa estabelecer se uma falha na fase da notificação de uma decisão — a saber, a falta de interpretação do seu conteúdo numa língua que a pessoa em causa compreenda — pode ser invocada no âmbito de um processo de impugnação de uma medida subsequente a esta decisão. O Tribunal de Justiça não terá de responder à quarta questão prejudicial se responder à quinta questão no sentido de que a decisão de proibição de entrada no território não deve ser notificada numa língua que a pessoa em causa compreenda, se esta não tiver apresentado tal pedido. Analisarei, por isso, esta quinta e última questão antes de responder à quarta questão prejudicial.

95. Através da quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se a Diretiva 2004/38 impõe às autoridades do Estado-Membro de acolhimento uma obrigação de notificar ao cidadão de outro Estado-Membro, em qualquer caso e independentemente de o interessado o solicitar ou não, a «decisão do seu afastamento» numa língua que este compreenda.

96. Resulta do pedido de reenvio prejudicial que esta questão foi submetida em articulação com o artigo 32.º da Diretiva 2004/38. Este artigo apenas diz respeito às medidas de proibição adotadas por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública³⁵ e não impõe qualquer exigência especial quanto à notificação das decisões de proibição. Por outro lado, o artigo 30.º da Diretiva 2004/38 visa estabelecer as regras relativas à notificação de qualquer medida adotada nos termos do artigo 27.º desta diretiva, designadamente a de proibição de entrada no território prevista no artigo 32.º desta diretiva. Considero, assim, que as decisões de proibição de entrada no território caem no âmbito de aplicação do artigo 30.º da Diretiva 2004/38, que especifica, de forma geral, as modalidades de notificação dessas decisões.

97. Segundo os Governos grego, belga, dinamarquês e do Reino Unido, bem como a Comissão, o artigo 30.º da Diretiva 2004/38 não impõe que a decisão de proibição seja notificada numa língua que a pessoa em causa compreenda, se esta não o tiver solicitado expressamente, mas prevê apenas que a decisão seja notificada de uma forma que lhe permita compreender o conteúdo e os efeitos. Por outro lado, O.-M. Petrea afirma que as autoridades são obrigadas a notificar à pessoa em causa «a decisão do seu afastamento numa língua que ela compreenda», independentemente do facto de ter, ou não, formulado o pedido nesse sentido.

98. O artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 prevê que qualquer decisão «deve ser notificada por escrito às pessoas em questão, de uma forma que lhe permita compreender o conteúdo e os efeitos», enquanto, de acordo com o n.º 2 deste artigo, em princípio, «as pessoas em questão são informadas, de forma clara e completa, das razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública em que se baseia a decisão».

³⁵ Saliento, neste contexto, que o conceito de «saúde pública» não figura em todas as versões linguísticas do artigo 32.º da Diretiva 2004/38.

99. A exposição de motivos da proposta de Diretiva 2004/38 é clara no que respeita à fonte de inspiração do legislador europeu e cita a este respeito, por um lado, as disposições da Diretiva 64/221 e, por outro, a jurisprudência do Tribunal de Justiça³⁶.

100. Mais especificamente, o artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, que retoma parcialmente os termos do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 64/221, inspira-se no acórdão Adoui e Cornuaille³⁷. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que uma decisão não deve ser obrigatoriamente traduzida para a língua da pessoa em causa, sobretudo quando se trata de uma língua menos conhecida, mas que o Estado-Membro deve adotar todas as medidas adequadas para que não haja dúvidas de que o interessado compreendeu o conteúdo e os efeitos da decisão.

101. Durante os trabalhos preparatórios, esta abordagem foi posta em causa pelo Comité Económico e Social. Este Comité observou que a exposição de motivos da proposta de Diretiva 2004/38 estava em contradição com o texto inicial dessa diretiva, a saber, com o artigo 28.º, n.º 2, deste diploma, segundo o qual a decisão deve ser notificada à pessoa em questão de uma forma que lhe permita compreender o conteúdo e os efeitos, uma vez que a exposição de motivos referia que uma decisão não devia ser obrigatoriamente traduzida para a língua do interessado³⁸. Ora, a redação deste artigo, atual artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, não foi alterada a este respeito. Por conseguinte, parece-me que o legislador não alterou a posição apresentada na exposição de motivos e não considerou que a tradução de todas as decisões fosse indispensável.

102. Poder-se-ia questionar de que forma as autoridades nacionais poderão determinar, caso o interessado não apresente qualquer pedido expresso a este respeito, qual a língua que este pode compreender. Neste contexto, importa notar que o artigo 30.º da Diretiva 2004/38, lido em conjugação com o artigo 27.º, n.º 1, desta diretiva, não se refere apenas aos cidadãos da União, mas também aos membros das suas famílias, independentemente da sua nacionalidade.

103. Proponho, assim, que o Tribunal de Justiça responda à quinta questão prejudicial no sentido de que o artigo 30.º da Diretiva 2004/38 não impõe às autoridades do Estado-Membro de acolhimento a obrigação de notificar ao cidadão de outro Estado-Membro uma decisão de proibição de entrada no território numa língua que este compreenda se o cidadão não tiver formulado um pedido nesse sentido, embora o Estado-Membro deva, contudo, adotar todas as medidas úteis para se assegurar de que a pessoa em causa compreenda o conteúdo e os efeitos desta decisão.

E. Quanto à quarta questão prejudicial

104. Para o caso de o Tribunal de Justiça não partilhar da minha análise relativa à quinta questão prejudicial e considerar que o direito da União impõe às autoridades do Estado-Membro de acolhimento a obrigação de notificar ao cidadão de outro Estado-Membro a decisão relativa ao seu afastamento numa língua que ele compreenda, procederei em seguida à análise da quarta questão prejudicial.

³⁶ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM(2001) 257 final.

³⁷ Acórdão de 18 de maio de 1982 (115/81 e 116/81, EU:C:1982:183, n.º 13).

³⁸ Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros», COM(2001) 257 final, n.º 4.8.2.

105. Através desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se o princípio da efetividade se opõe a uma prática jurisprudencial nacional que proíbe as autoridades em causa de avaliar, no âmbito da revogação do certificado de registo de um cidadão da União ou da adoção pelo Estado-Membro de acolhimento de uma medida de afastamento — justificadas pela existência de uma proibição de entrada no território relativamente ao nacional de outro Estado-Membro —, em que medida as garantias processuais consagradas nos artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2004/38 foram respeitadas no momento da adoção da decisão de proibição de entrada no território.

106. Parece-me que, através desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio visa estabelecer se o direito da União impõe aos Estados-Membros a obrigação de reavaliar a decisão de proibição de entrada inicial de cada vez que é adotada uma medida subsequente a esta decisão.

107. Observo que o órgão jurisdicional de reenvio fez referência à «medida de afastamento» na quarta questão prejudicial. Contudo, em meu entender, tal como na primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio visava a «medida de regresso» subsequente a uma proibição de entrada no território.

108. Os Governos grego e belga, fazendo referência expressa à segurança jurídica, bem como o Governo do Reino Unido, entendem que importa responder de forma negativa a esta questão. Por outro lado, O.-M. Petrea e a Comissão contestam esta abordagem, invocando o conflito potencial entre esta solução e o princípio da efetividade.

109. De acordo com o artigo 31.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, as pessoas visadas numa decisão de proibição de entrada no território adotada a seu respeito por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública devem ter acesso às vias judiciais. Por conseguinte, considero que, em circunstâncias como as do processo principal, O.-M. Petrea podia invocar a falta de tradução na fase da notificação da decisão de 2011, baseando-se no artigo 31.º da Diretiva 2004/38.

110. No entanto, a Diretiva 2004/38 apenas impõe aos Estados-Membros que respeitem as garantias processuais estabelecidas no seu artigo 31.º «no momento da adoção» de decisões restritivas³⁹. Em meu entender, esta obrigação aplica-se até à fase em que essa decisão se torna definitiva. Esta posição é consentânea com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que já reconheceu que o caráter definitivo de uma decisão administrativa contribui para a segurança jurídica, com a consequência de que o direito da União não exige que um órgão administrativo seja, em princípio, obrigado a revogar uma decisão administrativa que já adquiriu este caráter definitivo⁴⁰.

111. A partir do momento em que uma proibição de entrada no território se torna definitiva, um cidadão da União pode apresentar um pedido de levantamento da proibição, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38⁴¹. Esta disposição visa assegurar que a proibição em causa possa ser levantada após um prazo razoável, mas apenas, como prevê a Diretiva 2004/38, em função de circunstâncias posteriores à adoção dessa medida⁴².

112. Assim, em meu entender, a solução adotada pelo direito nacional, segundo a qual um ato que se torne definitivo não é suscetível de ser fiscalizado no âmbito de uma impugnação de um ato posterior não é contrária à Diretiva 2004/38.

39 Acórdão de 4 de outubro de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, n.ºs 54 a 56).

40 Acórdão de 4 de outubro de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, n.º 76).

41 V. acórdão de 17 de junho de 1997, Shingara e Radiom (C-65/95 e C-111/95, EU:C:1997:300, n.ºs 39 e 41), no qual o Tribunal de Justiça, fazendo referência ao acórdão de 18 de maio de 1982, Adoui e Cornuaille (115/81 e 116/81, EU:C:1982:183) — que, como já indiquei na nota de pé de página 12, inspirou o artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 — declarou que «o facto de, no âmbito de uma decisão anterior, um nacional comunitário não ter interposto recurso ou de a autoridade competente independente não ter dado o seu parecer [...] não pode obstar ao exame do novo pedido apresentado por esse nacional».

42 Pérez van Kappel, A., «La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Estudios de Derecho Judicial*, vol. 132, 2007, p. 139.

113. De qualquer forma, as regras relativas às vias judiciais contra as medidas que limitam a liberdade de circulação e de residência devem respeitar os princípios da equivalência e da efetividade. De entre os elementos expostos na decisão de reenvio, nenhum elemento indica que estes princípios não tenham sido respeitados. Em todo o caso, compete ao juiz nacional apreciar se as regras em causa não colidem com o princípio da equivalência, nem com o princípio da efetividade. Por conseguinte, proponho que se responda à quarta questão prejudicial no sentido de que a Diretiva 2004/38 não se opõe a regras ou práticas nacionais que — no âmbito da revogação de um certificado de registo de um cidadão da União ou da adoção pelo Estado-Membro de acolhimento de uma medida de regresso subsequente à violação de uma proibição de entrada no território relativamente ao nacional de outro Estado-Membro — não permitem apreciar em que medida as garantias processuais consagradas nos artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2004/38 foram respeitadas aquando da adoção desta decisão de proibição, desde que estas regras ou práticas nacionais não colidam com o princípio da equivalência, nem com o princípio da efetividade.

VI. Conclusões

114. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio:

- «1) A 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, na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011 (retificação JO L 229, p. 35), e os princípios da confiança legítima e da boa administração não se opõem à revogação do certificado de registo de um cidadão de um Estado-Membro emitido por outro Estado-Membro, nem à adoção por este último de uma medida de regresso relativamente a este cidadão, quando, pese embora ter sido visado numa decisão de proibição de entrada no território adotada pelo Estado-Membro de acolhimento por razões de ordem pública e de segurança pública, que não cessou de produzir os seus efeitos, o referido cidadão volta a entrar no território do Estado-Membro de acolhimento.
- 2) A Diretiva 2004/38 não se opõe à utilização do conteúdo da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, para estabelecer as modalidades que regem os procedimentos relativos a uma medida de regresso do cidadão de um Estado-Membro que entrou no território de outro Estado-Membro, não obstante uma decisão de proibição de entrada adotada por este último, desde que as medidas de proteção e as garantias processuais previstas na Diretiva 2004/38, em especial no seu capítulo VI, bem como os princípios da equivalência e da efetividade, sejam respeitados, o que compete ao juiz nacional apreciar.
- 3) O artigo 30.º da Diretiva 2004/38 não impõe às autoridades do Estado-Membro de acolhimento a obrigação de notificar ao cidadão de outro Estado-Membro, se este não tiver formulado um pedido nesse sentido, uma decisão de proibição de entrada numa língua que este compreenda, embora o Estado-Membro deva, contudo, adotar todas as medidas úteis para se assegurar de que a pessoa em causa compreenda o conteúdo e os efeitos desta decisão.
- 4) A Diretiva 2004/38 não se opõe a regras ou práticas nacionais que, no âmbito da revogação de um certificado de registo de um cidadão da União ou da adoção pelo Estado-Membro de acolhimento de uma medida de regresso subsequente à violação de uma proibição de entrada no território relativamente ao nacional de outro Estado-Membro, não permitem apreciar em que medida as

garantias processuais consagradas nos artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2004/38 foram respeitadas aquando da adoção desta decisão de proibição, desde que estas regras ou práticas nacionais não colidam com o princípio da equivalência, nem com o princípio da efetividade.»