



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 20 de julho de 2017¹

Processo C-201/16

Majid (também conhecido como Madzhdi) Shiri
sendo interveniente:
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Supremo, Áustria)]

«Espaço de liberdade, segurança e justiça — Interpretação do Regulamento (UE) n.º 604/2013 —

Direito a uma via de recurso efetiva previsto no artigo 27.º, n.º 1 — Modalidades e prazos de transferência de uma pessoa do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro requerido previstos no artigo 29.º — Momento a partir do qual começa a correr o prazo estabelecido no artigo 29.º, n.º 1

1. No presente pedido de decisão prejudicial, o Tribunal de Justiça é mais uma vez chamado a fornecer orientações sobre o âmbito do direito a uma via de recurso efetiva, previsto no artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III². O Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Supremo da Áustria) pede que se determine se um requerente de proteção internacional, quando invoca os seus direitos ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, pode alegar que o Estado-Membro «A» (o Estado-Membro requerente) não executou a sua decisão de o transferir para o Estado-Membro «B» (o Estado-Membro requerido) no prazo estipulado no artigo 29.º, n.º 1, desse regulamento. Se a transferência não se verificar dentro do prazo previsto, como deverão ser aplicadas as regras do artigo 29.º, n.º 2, que regulam a situação entre o Estado requerente e o Estado requerido?

Regulamento Dublin III

2. O considerando 5 refere, designadamente, que deveria ser possível uma determinação rápida do Estado-Membro responsável, de forma a garantir um acesso efetivo aos procedimentos de concessão de proteção internacional e a não comprometer o objetivo de celeridade no tratamento dos pedidos de proteção internacional. Segundo o considerando 19 «[a] fim de garantir a proteção efetiva dos direitos das pessoas em causa, deverão ser previstas garantias legais e o direito efetivo de recurso contra as decisões de transferência para o Estado-Membro responsável, nos termos, nomeadamente, do artigo 47.º da [Carta³]. A fim de garantir o respeito do direito internacional, o direito efetivo de recurso contra essas decisões deverá abranger a análise da aplicação do presente regulamento e da situação jurídica e factual no Estado-Membro para o qual o requerente é transferido.»

¹ Língua original: inglês.

² 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 L 180, p. 31; a seguir «Regulamento Dublin III»). V. n.º 29 *infra* relativamente a processos anteriores e nota 12 *infra* relativos a esse Regulamento.

³ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2010 C 83, p. 389; a seguir «Carta»).

3. O considerando 32 recorda que, no que respeita aos requerentes de proteção internacional, «os Estados-Membros encontram-se vinculados pelas obrigações que lhes incumbem por força de instrumentos de direito internacional, nomeadamente pela jurisprudência pertinente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem». O considerando 39 refere que o Regulamento Dublin III respeita os direitos fundamentais e observa os princípios protegidos pela Carta.

4. Em conformidade com o artigo 1.º, o Regulamento Dublin III estabelece os critérios e os mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida⁴.

5. Segundo o artigo 3.º, n.º 1, o princípio geral consagrado no Regulamento Dublin III é o de que os Estados-Membros têm de analisar um pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de países terceiros ou por um apátrida no território de qualquer Estado-Membro. Tais pedidos devem ser analisados por um único Estado-Membro, que será aquele for designado como responsável em aplicação dos critérios enunciados no capítulo III⁵.

6. Os requerentes de proteção internacional beneficiam de certos direitos durante o processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido. Assim, o artigo 4.º, n.º 1, confere aos requerentes um direito à informação, incluindo informações sobre a possibilidade de impugnar uma decisão de transferência e, sendo caso disso, de pedir a suspensão da transferência. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, os requerentes têm igualmente direito a uma entrevista pessoal.

7. O capítulo III tem como epígrafe «Critérios de determinação do Estado-Membro responsável». O artigo 7.º, n.º 1, dispõe que os critérios devem ser aplicados de acordo com a hierarquia definida naquele capítulo. O Estado-Membro responsável é determinado com base na situação existente no momento em que o requerente tiver apresentado pela primeira vez o seu pedido de proteção internacional (artigo 7.º, n.º 2). O topo da hierarquia é ocupado pelos critérios relativos aos menores (artigo 8.º) e aos membros da família (artigos 9.º, 10.º e 11.º). O critério aplicado mais frequentemente é o que diz respeito aos requerentes que atravessaram ilegalmente a fronteira de um Estado-Membro a partir de um país terceiro, previsto no artigo 13.º, n.º 1. Nesses casos, o Estado-Membro da primeira entrada no território da União Europeia é responsável pela análise do pedido de proteção internacional.

8. As obrigações do Estado-Membro responsável, estabelecidas no capítulo V, incluem a obrigação de retomar a cargo um requerente cujo pedido esteja a ser analisado e que tenha apresentado um pedido noutro Estado-Membro [artigo 18.º, n.º 1, alínea b)]⁶.

4 O Regulamento Dublin III é aplicável à Suíça nos termos do acordo e do protocolo celebrados com a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine, que entraram em vigor em 1 de março de 2008 (JO L 53, p. 5). Foram aprovados pela Decisão 2008/147/CE do Conselho, de 28 de janeiro de 2008 (JO L 53, p. 3), e pela Decisão 2009/487/CE do Conselho, de 24 de outubro de 2008 (JO 2009 L 161, p. 6). A Islândia e a Noruega aplicam o sistema de Dublin em virtude dos acordos bilaterais com a União Europeia que foram aprovados pela Decisão 2001/258/CE do Conselho, de 15 de março de 2001 (JO L 93, p. 38). V., também, n.º 23 e nota 32 das minhas conclusões no processo A.S. e Jafari, C-490/16 e C-646/16, EU:C:2017:443.

5 O segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 2, prevê uma derrogação ao princípio geral estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, nos casos em que seja impossível transferir um requerente para o Estado-Membro inicialmente designado responsável por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado-Membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta.

6 As obrigações previstas no artigo 18.º, n.º 1, cessam se o Estado-Membro responsável puder comprovar que a pessoa em causa abandonou o território da União durante um período mínimo de três meses (artigo 19.º, n.º 2).

9. Os procedimentos aplicáveis aos pedidos de retomada a cargo encontram-se estabelecidos na secção III do capítulo VI. O artigo 23.º, n.º 1, dispõe que, se o Estado-Membro ao qual foi apresentado um novo pedido de proteção internacional considerar que o responsável é outro Estado-Membro, pode solicitar a esse outro Estado-Membro que retome essa pessoa a seu cargo. Nos termos do artigo 25.º, n.º 1, o Estado-Membro requerido deve tomar uma decisão sobre esse pedido o mais rapidamente possível⁷. A falta de decisão dentro do prazo estabelecido equivale à aceitação do pedido de retomada a cargo (artigo 25.º, n.º 2).

10. A secção IV do capítulo VI estabelece certas garantias processuais a favor dos requerentes. O artigo 26.º, n.º 1, estabelece que os Estados-Membros devem notificar a decisão de transferência aos requerentes. Essa notificação deve conter informações sobre as vias de recurso disponíveis, nomeadamente sobre o direito de requerer o efeito suspensivo, bem como sobre os prazos aplicáveis para as utilizar e para a execução da transferência (artigo 26.º, n.º 2).

11. O artigo 27.º, n.º 1, dispõe que os requerentes «têm direito a uma via de recurso efetiva, sob a forma de recurso ou de pedido de revisão, de facto e de direito, da decisão de transferência, para um órgão jurisdicional». Nos termos do artigo 27.º, n.º 3, os Estados-Membros devem, para efeitos de recursos ou pedidos de revisão de decisões de transferência, prever disposições para proteger a situação do requerente enquanto se aguarda o resultado da impugnação de uma decisão de transferência, autorizando a pessoa em causa a permanecer no seu território enquanto se aguarda o resultado do processo [opção a)]; suspendendo automaticamente a transferência [opção b)]; ou assegurando que o requerente tenha a possibilidade de requerer junto de um órgão jurisdicional a suspensão da execução da decisão de transferência enquanto se aguarda o resultado do recurso ou do pedido de revisão [opção c)].

12. A secção VI tem como epígrafe «Transferências». O artigo 29.º dispõe o seguinte:

«1. A transferência do requerente ou de outra pessoa referida no artigo 18.º, n.º 1, alíneas c) ou d), 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.

3. Se uma pessoa tiver sido transferida indevidamente, ou se uma decisão de transferência for anulada por recurso ou revista após a transferência ter sido efetuada, o Estado-Membro que efetuou a transferência retoma imediatamente essa pessoa a cargo.

[...].»

⁷ Quando o pedido de retomada a cargo se baseia em dados obtidos através do sistema Eurodac, o prazo é reduzido para duas semanas.

13. O Regulamento de Execução estabelece disposições específicas para a aplicação efetiva do Regulamento Dublin III⁸. O artigo 9.º, n.º 2, dispõe: «Incumbe ao Estado-Membro que, por um dos motivos enunciados no artigo 29.º, n.º 2, do [Regulamento Dublin III], não pode proceder à transferência no prazo normal de seis meses a contar da data da aceitação do pedido de tomada a cargo ou de retomada a cargo da pessoa em causa ou da decisão final sobre um recurso ou revisão com efeitos suspensivos, informar o Estado-Membro responsável de tal facto antes do termo deste prazo. Caso contrário, a responsabilidade pelo tratamento do pedido de proteção internacional e as outras obrigações decorrentes do [Regulamento Dublin III] incumbem ao Estado-Membro requerente, em conformidade com o disposto no artigo 29.º, n.º 2, do referido regulamento.»

Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

14. Majid (também conhecido por Madzhdi) Shiri (a seguir «recorrente») é um cidadão iraniano. Embora não se conheça a data exata, crê-se que terá deixado o Irão em finais de 2014, deslocando-se para a União Europeia através da Turquia. Quando chegou à Bulgária, M. Shiri apresentou um pedido de proteção internacional nesse Estado-Membro em 19 de fevereiro de 2015. Posteriormente, deslocou-se para a Áustria, onde apresentou um pedido de proteção internacional em 7 de março de 2015.

15. Em 9 de março de 2015, as autoridades austríacas solicitaram às suas congéneres búlgaras que retomassem a cargo M. Shiri, ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento Dublin III. Em 23 de março de 2015, a Bulgária aceitou expressamente esse pedido de retoma a cargo.

16. Em 2 de julho de 2015, o Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Serviço Federal de Estrangeiros e Asilo austríaco; a seguir «BFA») indeferiu o pedido de proteção internacional de M. Shiri com fundamento na sua inadmissibilidade. O BFA ordenou ainda a expulsão de M. Shiri e confirmou que este poderia ser transferido para a Bulgária (a seguir «primeira decisão do BFA»). M. Shiri recorreu dessa decisão para o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal da Áustria) e pediu a suspensão da decisão de transferência. Por despacho de 20 de julho de 2015, esse órgão jurisdicional deu provimento ao recurso de M. Shiri, anulou a primeira decisão do BFA e devolveu a causa para nova decisão ao BFA, mas não se pronunciou sobre o pedido de suspensão da decisão de transferência. Ao remeter o processo às autoridades competentes, o órgão jurisdicional nacional pediu ao BFA que analisasse, em especial, a vulnerabilidade de M. Shiri, uma vez que tinham sido manifestadas preocupações quanto ao seu estado de saúde. O órgão jurisdicional nacional desejava assegurar a compatibilidade de qualquer decisão relativa à sua transferência com a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais⁹.

17. Por decisão datada de 3 de setembro de 2015, o BFA indeferiu novamente o pedido de proteção internacional de M. Shiri com fundamento na sua inadmissibilidade (a seguir «segunda decisão do BFA»). Considerou que a Bulgária era o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional de M. Shiri e ordenou, mais uma vez, a sua expulsão e transferência para a Bulgária.

18. Em 17 de setembro de 2015, M. Shiri recorreu dessa decisão para o Bundesverwaltungsgericht, que não se pronunciou sobre o pedido de efeito suspensivo deduzido no âmbito desse recurso. Invocando a primeira decisão do BFA, M. Shiri alegou que a responsabilidade pela análise do seu pedido de proteção internacional tinha sido transferida para a Áustria, dado que o prazo para a transferência estabelecido no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III tinha decorrido sem que tivesse sido

⁸ Regulamento de Execução (UE) n.º 118/2014, de 30 de janeiro de 2014, que altera o Regulamento (CE) n.º 1560/2003 relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho (JO L 39, p. 1; os dois regulamentos de execução da Comissão constituem, em conjunto, o «Regulamento de Execução Dublin»).

⁹ Assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950.

transferido para a Bulgária. No seu entender, o prazo para a transferência tinha começado a correr em 23 de março de 2015 (a data em que a Bulgária aceitou o pedido de retomada a cargo apresentado pela Áustria) e tinha terminado seis meses depois, em 23 de setembro de 2015, uma vez que o órgão jurisdicional nacional não tinha decidido atribuir efeito suspensivo ao seu recurso da primeira decisão do BFA.

19. Em 30 de setembro de 2015, foi negado provimento ao recurso de M. Shiri. O Bundesverwaltungsgericht entendeu que o efeito jurídico da anulação da primeira decisão do BFA e da devolução do processo ao BFA para uma segunda decisão era o de que M. Shiri não podia ser transferido para a Bulgária enquanto o BFA não tivesse reapreciado o seu caso. Assim, a sua decisão de 20 de julho de 2015 correspondia a uma suspensão da decisão de transferência para efeitos do artigo 27.º, n.º 3, lido em conjugação com o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III.

20. Em 4 de outubro de 2015, M. Shiri recorreu dessa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio¹⁰, alegando que não existe uma suspensão automática da decisão de transferência, porque, ao dar cumprimento ao artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III, a Áustria optou por dar aos requerentes a oportunidade de pedirem a suspensão da execução da decisão de transferência nos termos do artigo 27.º, n.º 3, alínea c)¹¹.

21. O órgão jurisdicional de reenvio pede orientações acerca da questão de princípio, de saber se um requerente de proteção internacional tem direito a uma via de recurso efetiva sob a forma de recurso ou de pedido de revisão de uma decisão de transferência, na aceção do artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, com fundamento no facto de que a responsabilidade pela análise do seu pedido de proteção internacional cabe ao Estado-Membro requerente, quando o prazo de seis meses para a transferência, previsto no artigo 29.º, n.º 2, lido em conjugação com o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III já tenha terminado.

22. Em consequência, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta:

«1) Devem interpretar-se as disposições do [Regulamento Dublin III] que preveem o direito a um recurso efetivo da decisão de transferência, em especial o seu artigo 27.º, n.º 1, e tendo em conta o seu [considerando 19], no sentido de que um requerente de asilo pode invocar a transferência da responsabilidade para o Estado-Membro requerente por ter decorrido o prazo de transferência de seis meses (artigo 29.º, n.º 2, conjugado com o artigo 29.º, n.º 1, do [Regulamento Dublin III])?»

No caso de resposta afirmativa à primeira questão:

2) A transferência da responsabilidade, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, primeiro período, do [Regulamento Dublin III], ocorre pelo simples decurso do prazo de transferência ou é necessário também que o Estado-Membro competente recuse a obrigação de tomada ou retomada a cargo da pessoa em causa?»

23. Foram apresentadas observações escritas por M. Shiri, pela Áustria, República Checa, Suíça, Reino Unido e Comissão Europeia. Na audiência que teve lugar em 14 de março de 2017, essas partes, excluindo a República Checa e a Suíça, apresentaram observações orais.

¹⁰ Com base na minha própria análise dos autos do processo nacional, posso confirmar que o recurso foi assinado pelos advogados de M. Shiri nessa data, embora aparentemente só tenha sido interposto em 6 de outubro de 2015.

¹¹ O despacho de reenvio não esclarece se a Áustria optou por dar cumprimento à obrigação de prever que a posição do requerente estará protegida enquanto se aguarda o resultado da impugnação de uma decisão de transferência através do estabelecimento de medidas ao abrigo do artigo 27.º, n.º 3, alínea b) ou c), do Regulamento Dublin III. O órgão jurisdicional de reenvio refere, no n.º 9 do despacho de reenvio, que a Áustria deu cumprimento ao artigo 27.º, n.º 3, alínea b) (nos termos do qual a transferência é automaticamente suspensa). No entanto, acrescenta que essa disposição «[...] não prevê que o recurso da decisão de transferência tenha um efeito suspensivo automático, mas antes que o Bundesverwaltungsgericht deve decidir sobre a declaração do efeito suspensivo após exame minucioso e rigoroso». Essa descrição corresponde à redação do artigo 27.º, n.º 3, alínea c), e indica que a Áustria escolheu essa opção. V. ainda n.ºs 52 a 68 *infra*.

Apreciação

Observações preliminares

24. Como refere o órgão jurisdicional de reenvio, a questão importante de princípio suscitada no caso de M. Shiri é a de saber se o incumprimento, por um Estado-Membro, dos prazos estabelecidos no Regulamento Dublin III para executar uma decisão de transferência de um requerente de proteção internacional do Estado-Membro «A» para o Estado-Membro «B» deve estar sujeito a fiscalização jurisdicional¹².

25. M. Shiri convida o Tribunal de Justiça, na sua apreciação dessa questão de princípio, a examinar também questões de âmbito mais vasto, como a compatibilidade do Regulamento Dublin III com os direitos fundamentais consagrados na Carta. Esta questão prende-se com a validade do próprio regulamento. Contudo, uma vez que essa questão não foi especificamente suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, está fora do âmbito do presente pedido de decisão prejudicial. Tão-pouco é necessário resolver tal questão para responder às questões efetivamente submetidas.

Questão 1

26. Com a questão 1, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se as disposições do Regulamento Dublin III que preveem o direito a um recurso efetivo contra uma decisão de transferência, em especial o artigo 27.º, n.º 1, devem ser interpretadas no sentido de que um requerente de asilo pode legitimamente alegar que a responsabilidade pela análise do seu pedido de proteção internacional cabe ao Estado-Membro requerente (neste caso, a Áustria) por ter decorrido o prazo de seis meses fixado no artigo 29.º, n.º 1, desse regulamento para executar a decisão de transferência.

27. M. Shiri, a Áustria, a República Checa e a Suíça consideram que os recursos ou pedidos de revisão de uma decisão de transferência baseados nesse fundamento não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 27.º, n.º 1. Nas suas observações escritas, a Comissão também adotou esse entendimento. Porém, na audiência, a Comissão alterou a sua posição e apoia agora o Reino Unido, que defende uma tese contrária à das restantes partes no presente processo.

28. Reconheço que o Regulamento Dublin III não define expressamente os contornos do direito a uma via de recurso efetiva no artigo 27.º, n.º 1. No entanto, considero que a finalidade, a economia e o contexto do regulamento corroboram o entendimento de que essa disposição deve ser interpretada no sentido de abranger o incumprimento pelos Estados-Membros dos prazos estipulados, especialmente o prazo de seis meses para a execução de uma decisão de transferência estabelecido no artigo 29.º, n.º 1¹³.

¹² V. as minhas conclusões nos processos A.S. e Jafari, C-490/16 e C-646/16, EU:C:2017:443; e Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:480, acórdãos pendentes, e Hasan, C-360/16, pendente.

¹³ V. n.ºs 244 a 247 das minhas conclusões no processo A.S. e Jafari, C-490/16 e C-646/16, EU:C:2017:443; e n.ºs 77 a 110 das minhas conclusões no processo Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:480.

29. Em meu entender, por força das alterações introduzidas pelo Regulamento Dublin III (a terceira versão da regulamentação que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um requerente num dos Estados-Membros)¹⁴, a decisão do Tribunal de Justiça no processo Abdullahi¹⁵, respeitante à interpretação do Regulamento Dublin II¹⁶, tornou-se obsoleta. Esse entendimento é confirmado pelos acórdãos posteriores da Grande Secção proferidos nos processos Ghezelbash¹⁷ e Karim¹⁸.

30. No acórdão Abdullahi, o Tribunal de Justiça concluiu que o acordo entre Estados-Membros relativo a um pedido de tomada a cargo com base no critério segundo o qual o Estado-Membro de primeira entrada na União Europeia assumiria a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional da pessoa em causa só poderia ser posto em causa se o requerente invocasse a existência de deficiências sistémicas do procedimento de asilo e das condições de acolhimento dos requerentes de asilo nesse Estado-Membro que constituíssem razões sérias e verosímeis para crer que o referido requerente corria um risco real de ser sujeito a tratos desumanos ou degradantes, na aceção do artigo 4.º da Carta¹⁹.

31. Ao interpretar o artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III no acórdão Ghezelbash, o Tribunal de Justiça reconsiderou a sua posição no acórdão Abdullahi²⁰ à luz das alterações às regras do Regulamento Dublin II introduzidas pelo Regulamento Dublin III. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que: (i) o recurso previsto no artigo 27.º, n.º 1, deve ser efetivo e incide sobre questões de facto e de direito; (ii) não existe nenhuma limitação dos argumentos suscetíveis de serem invocados pelo requerente de proteção internacional ao abrigo dessa disposição; (iii) não existe nenhuma relação específica entre o direito de recurso ou de revisão de uma decisão de transferência e o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III; e (iv) o considerando 19 do Regulamento Dublin III deixa bem claro que o direito a um recurso efetivo deve abranger tanto a análise da aplicação deste regulamento como a análise da situação jurídica e factual no Estado-Membro para o qual o requerente é transferido²¹.

32. Esses princípios gerais são igualmente aplicáveis no caso presente.

14 Para uma descrição mais detalhada, v. as minhas recentes conclusões no processo Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:480, n.º 79.

15 Acórdão de 10 de dezembro de 2013, C-394/12, EU:C:2013:813.

16 Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (JO L 50, p. 1; a seguir «Regulamento Dublin II» — esse regulamento, por seu turno, foi substituído pelo Regulamento Dublin III). O processo Abdullahi dizia respeito à interpretação do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento Dublin II, que previa o direito de recurso ou revisão de uma decisão de transferência com fundamento na aceitação pelo Estado-Membro requerido de um pedido de tomada a cargo de um requerente de proteção internacional ao abrigo desse regulamento.

17 Acórdão de 7 de junho de 2016, C-63/15, EU:C:2016:409.

18 Acórdão de 7 de junho de 2016, C-155/15, EU:C:2016:410.

19 Acórdão de 10 de dezembro de 2013, C-394/12, EU:C:2013:813, n.º 62.

20 Acórdão de 10 de dezembro de 2013, C-394/12, EU:C:2013:813.

21 Acórdão de 7 de junho de 2016, C-63/15, EU:C:2016:409, v., respetivamente, n.ºs 36, 37 e 39.

33. No acórdão Ghezelbash, estava em causa a questão de saber se os critérios do capítulo III relevantes para determinar o Estado-Membro responsável tinham sido aplicados corretamente²². O raciocínio desenvolvido no acórdão Ghezelbash foi aplicado no acórdão Karim, que analisou a possibilidade de um requerente de proteção internacional invocar o facto de o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III não ter sido aplicado corretamente na determinação do Estado-Membro responsável²³. O Tribunal de Justiça declarou nesse acórdão que o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III estabelece o quadro para a apreciação dos critérios do capítulo III a aplicar²⁴.

34. É verdade que tanto o processo Ghezelbash como o processo Karim diziam respeito a elementos do processo previsto no Regulamento Dublin III que se aplicavam *antes* de as autoridades do Estado-Membro adotarem uma decisão de transferência. O caso de M. Shiri é diferente, na medida em que diz respeito ao processo *após* a tomada dessa decisão²⁵. No entanto, isso não implica, no meu entender, que o direito a uma via de recurso efetiva deixa de ser aplicável.

35. Essa diferença não altera o facto de que, por uma questão de princípio, esse direito engloba o direito de impugnar a aplicação incorreta do Regulamento Dublin III. Este entendimento está plenamente de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça²⁶.

36. O Regulamento Dublin III introduziu uma série de alterações ao regime anteriormente previsto no Regulamento Dublin II. O considerando 19 destaca uma das importantes modificações introduzidas pelo legislador da União para reforçar a proteção de cada requerente²⁷. Assim, o Regulamento Dublin III difere significativamente do Regulamento Dublin II.

37. Além disso, é necessário dar cumprimento aos objetivos do Regulamento Dublin III assegurando a sua aplicação de modo que permita aos Estados-Membros agir em conformidade com as suas obrigações ao abrigo do direito internacional²⁸. O regulamento serve igualmente para garantir o respeito dos direitos fundamentais²⁹. O direito a uma boa administração e o direito à ação (artigos 41.º e 47.º da Carta) consagram normas que revestem especial relevância para a correta interpretação do artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III³⁰.

38. O Reino Unido apresenta vários argumentos a favor da interpretação contrária. Em primeiro lugar, salienta que deve ser adotada uma abordagem teleológica na interpretação do Regulamento Dublin III. O objetivo principal consiste em atribuir a um único Estado-Membro a responsabilidade pela análise de qualquer pedido de proteção internacional, conforme estabelecido no artigo 3.º, n.º 1³¹. Embora concorde com esse argumento, não considero que a tese que admite o controlo jurisdicional do não cumprimento dos prazos estabelecidos no Regulamento Dublin III por um Estado-Membro seja contrária a esse princípio fundamental do sistema de Dublin.

22 Os critérios relativos à emissão de vistos estão previstos no artigo 12.º, n.ºs 1 a 4, do Regulamento Dublin III.

23 O artigo 19.º do Regulamento Dublin III estabelece as regras aplicáveis nos casos em que um Estado-Membro concede um título de residência a um requerente e passa a ser o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional (artigo 19.º, n.º 1). Essa responsabilidade cessará se o Estado-Membro assim designado puder comprovar que a pessoa em causa abandonou o território dos Estados-Membros durante um período mínimo de três meses, a menos que seja titular de um título de residência válido emitido pelo Estado-Membro responsável (artigo 19.º, n.º 2).

24 Acórdão de 7 de junho de 2016, Karim, C-155/15, EU:C:2016:410, n.º 23.

25 V. n.º 57 *infra*.

26 Acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, n.ºs 40 a 44.

27 Acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, n.ºs 45 a 52. V. ainda a proposta da Comissão de um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, de 3 de dezembro de 2008 [COM(2008) 820 final], pp. 6 e 7.

28 Considerando 32.

29 Considerando 39.

30 V. n.º 104 e nota 97 das minhas conclusões no processo Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:480.

31 No caso de M. Shiri, as regras que determinam o Estado-Membro responsável constam do artigo 29.º do Regulamento Dublin III. A aplicação dos critérios do capítulo III não está aqui em causa: v. n.º 34 *supra*.

39. Em segundo lugar, o Reino Unido expressa o receio de que a possibilidade de os requerentes impugnarem decisões de transferência com fundamento no decurso do prazo de execução dessas decisões seja incompatível com o objetivo declarado do Regulamento Dublin III de evitar o «forum shopping». No entanto, na medida em que esta expressão pressupõe a existência de pedidos múltiplos de proteção internacional apresentados em vários Estados-Membros pelo mesmo requerente³², o próprio Regulamento Dublin III contém disposições específicas para regular esta questão³³.

40. Nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III, se o Estado-Membro requerente não realizar a transferência no prazo de seis meses, ficará ele próprio responsável pela análise do pedido de proteção internacional. Assim, a pessoa em causa permanecerá no Estado-Membro requerente. É essa a consequência da aplicação das regras estabelecidas no próprio Regulamento Dublin III. O artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III tem por finalidade incentivar o Estado-Membro requerente a respeitar o objetivo comum de cumprir os prazos estipulados, com vista a garantir o tratamento célere dos pedidos e evitar a criação de uma situação em que um requerente de proteção internacional fique «em órbita», sem que tenha sido designado o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional³⁴. Nos casos em que um requerente na situação de M. Shiri apresenta um pedido de proteção internacional em mais do que um Estado-Membro, o legislador da União optou deliberadamente por proporcionar ao Estado-Membro requerente um incentivo para executar a transferência com celeridade. Se o Estado-Membro requerente não cumprir esse objetivo-chave, o requerente permanece no seu território. É exatamente desse modo que a legislação deve funcionar. Essa situação não é idêntica nem equivalente ao «*forum shopping*».

41. Em terceiro lugar, embora a distinção que o Reino Unido pretende estabelecer entre questões substantivas e processuais seja, à primeira vista, tentadora, não resiste a um exame mais atento. Essa distinção não resolve o problema que aqui se coloca. Os prazos estabelecidos no Regulamento Dublin III abrangem, sem dúvida, questões processuais, mas também têm consequências substantivas para os requerentes e para os Estados-Membros em causa. Relativamente aos requerentes, os prazos proporcionam uma certa segurança e têm ainda implicações substantivas quanto à designação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional. No tocante ao Estados-Membros, os aspetos substantivos e processuais dos prazos estabelecidos estão igualmente interligados.

42. Em quarto lugar, considero que os receios do Reino Unido em relação à autonomia processual nacional não são justificados. A questão de princípio sobre a qual o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se não se prende com a aplicação das regras processuais nacionais *per se*.

43. Por último, o direito do requerente de interpor recurso ou apresentar um pedido de revisão de uma decisão de transferência com fundamento no decurso do prazo de seis meses previsto para a execução dessa decisão não significa necessariamente que o requerente será a parte vencedora. Ao invés, considero que os órgãos jurisdicionais nacionais podem e devem apreciar o mérito de tal recurso ou pedido de revisão. Nessa apreciação, será necessário ter em conta a finalidade das disposições em causa. O prazo de seis meses para executar a decisão de transferência foi originalmente fixado para permitir que os Estados-Membros regulassem as modalidades de realização da transferência³⁵. Tal como já referi, um dos objetivos do prazo e do incentivo aos Estados-Membros

32 Considero que o conceito de «*forum shopping*» designa a utilização abusiva dos procedimentos de asilo sob a forma de pedidos múltiplos apresentados pela mesma pessoa em diversos Estados-Membros, com o único objetivo de prolongar a sua estadia nos Estados-Membros: v. COM(2008) 820 final, de 3 de dezembro de 2008, p. 3. Esse termo também é utilizado num sentido mais amplo, abrangendo as situações em que nacionais de países terceiros pretendem apresentar um pedido de proteção internacional num Estado-Membro específico. Porém, não utilizarei a expressão «*forum shopping*» nesse sentido nas presentes conclusões. Como referi no n.º 69 e na nota 66 das minhas conclusões no processo Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480), a utilização dessa expressão neste último sentido tem sido criticada por ser enganadora e inapropriada: v. o estudo intitulado «The reform of the Dublin III Regulation» destinado à Comissão LIBE, encomendado pelo Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu, p. 21.

33 Artigos 23.º a 25.º do Regulamento Dublin III.

34 Considerando 5 do Regulamento Dublin III.

35 Acórdão de 29 de janeiro de 2009, Petrosian e o., C-19/08, EU:C:2009:41, n.ºs 40 e 41.

para o respeitarem é evitar que os requerentes se encontrem numa situação em que nenhum Estado-Membro assume a responsabilidade pela análise dos seus pedidos de proteção internacional. Para determinar se o artigo 29.º, n.º 2, se deve aplicar num caso específico, será também necessário apurar se a pessoa em causa corria, ou é provável que corra, esse risco³⁶.

44. Por conseguinte, entendo que o artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III deve ser interpretado no sentido de que, em princípio, um requerente de proteção internacional pode pôr em causa uma decisão de transferência com fundamento no facto de o Estado-Membro requerente não ter procedido à transferência no prazo de seis meses estabelecido no artigo 29.º, n.º 1, desse regulamento.

Questão 2

45. Com a questão 2, o órgão jurisdicional de reenvio pede orientações quanto à interpretação do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III³⁷. Nos casos em que o Estado-Membro requerente não execute uma decisão de transferência no prazo de seis meses estabelecido no artigo 29.º, n.º 1, o Estado-Membro requerido fica isento da responsabilidade de analisar o pedido de proteção internacional da pessoa em causa pelo simples facto de o referido prazo ter terminado? Ou é aplicável uma condição adicional à transferência da responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional para o Estado-Membro requerente, ou seja, deve o Estado-Membro requerido notificar o Estado-Membro requerente de que se recusa agora a retomar a carga o requerente de proteção internacional?

46. Com exceção do Reino Unido e todos os que apresentaram observações escritas no presente processo, consideram que o artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III não deve ser interpretado no sentido de impor tal condição adicional. O Reino Unido, por seu turno, entende que o decurso de um prazo não é, por si só, suficiente para atribuir a responsabilidade ao Estado-Membro requerente e que o Estado-Membro requerido mantém a faculdade de analisar o pedido de proteção internacional da pessoa em causa.

47. Não subscrevo o entendimento do Reino Unido.

48. O texto do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III («[s]e 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 [...]») não contém palavras que indiquem que o legislador introduziu uma condição adicional no processo entre o Estado-Membro requerente e o Estado-Membro requerido. Segundo o Reino Unido, a expressão «a responsabilidade é transferida para o Estado-Membro requerente» demonstra que é exigida uma ação por parte do Estado-Membro requerido antes de ficar isento das suas obrigações. Porém, na minha leitura, essas palavras significam simplesmente que, uma vez decorrido o prazo de seis meses, a responsabilidade passa a ser do Estado-Membro requerente. O texto não indica a existência de uma fase posterior (não especificada) do processo, além do decurso do prazo de seis meses estabelecido no artigo 29.º, n.º 1, no âmbito da qual seja imposto o cumprimento de uma outra condição para que a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional caiba ao Estado-Membro requerente. Essa transferência de responsabilidade resulta da aplicação do próprio artigo 29.º, n.º 2³⁸.

36 V., também, n.ºs 96 a 98 das minhas conclusões no processo Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:480.

37 V., igualmente n.ºs 248 a 257 das minhas conclusões no processo A.S. e Jafari, C-490/16 e C-646/16, EU:C:2017:443.

38 Ao passo que a redacção do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento de Execução Dublin (v., n.º 13, *supra*) sugere que o prazo pode ser aumentado sempre que o Estado-Membro requerente informe devidamente o Estado-Membro requerido que não pode proceder à transferência no prazo de seis meses, essa possibilidade está expressamente limitada às circunstâncias especiais mencionadas no artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III. Se o não fizer, o Estado-Membro requerente torna-se responsável, com base na regra geral de seis meses, pela análise do pedido.

49. Esse entendimento é plenamente consentâneo com a finalidade da disposição³⁹. A introdução de uma condição adicional no processo entre o Estado-Membro requerente e o Estado-Membro requerido é incompatível com o objetivo de determinar com celeridade o Estado-Membro responsável. Seria igualmente inconsistente com um dos principais objetivos do sistema de Dublin, ou seja, evitar que um requerente se encontre numa situação em que nenhum Estado aceita a responsabilidade pela análise do seu pedido de proteção internacional.

50. Refira-se ainda que a economia legislativa do Regulamento Dublin III dispõe que a responsabilidade é novamente transferida para o Estado-Membro requerente quando esse Estado não cumpre os prazos aplicáveis aos pedidos de tomada a cargo (artigo 22.º, n.º 7) e aos pedidos de retomada a cargo (artigo 25.º, n.º 2). Em nenhum desses casos é imposta qualquer condição adicional. Seria inconsistente com essa economia introduzir tal condição quando o Estado-Membro requerente não cumpre o prazo estabelecido para executar a decisão de transferência (artigo 29.º, n.ºs 1 e 2). Por último, como observam a Áustria, a República Checa e a Suíça, a economia mais ampla do sistema de Dublin mostra que não existe tal condição adicional no processo entre os Estados. O artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento de Execução Dublin nada prevê nesse sentido⁴⁰.

51. Por conseguinte, considero que o artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III deve ser interpretado no sentido de que, no que respeita ao acordo entre o Estado-Membro requerente e o Estado-Membro requerido relativo à transferência, o decurso do prazo de seis meses estabelecido no artigo 29.º, n.º 1, é suficiente, por si só, para transferir para o Estado-Membro requerente a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional da pessoa em causa.

O caso de M. Shiri

52. O caso de M. Shiri suscita uma questão complexa: como devem as regras respeitantes ao direito do requerente a uma via de recurso efetiva, previstas no artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, ser interpretadas em conjugação com o artigo 29.º relativo às modalidades e aos prazos de execução das decisões de transferência?

53. M. Shiri alega que, no seu caso, o prazo para executar a decisão de transferência começou a correr em 23 de março de 2015, data em que as autoridades búlgaras aceitaram o pedido de retomada a cargo apresentado pelas suas congéneres austríacas. Considera, assim, que esse prazo terminou seis meses depois, em 23 de setembro de 2015. Decorre do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III que não pode ser transferido para a Bulgária: esse Estado-Membro está isento das suas obrigações de retoma a cargo porque a transferência não teve lugar no prazo estipulado de seis meses. Em resumo, M. Shiri alega que é demasiado tarde para executar a decisão de transferência e acrescenta que o Bundesverwaltungsgericht não se pronunciou sobre o seu pedido de suspensão da decisão de transferência.

54. Em meu entender, a situação não é assim tão simples.

55. Ao analisar as circunstâncias específicas do caso de M. Shiri, importa, antes de mais, distinguir entre as regras do artigo 27.º, n.º 3, que regulam a suspensão da execução das decisões de transferência, e as disposições do artigo 29.º do Regulamento Dublin III, relativas às modalidades e prazos de execução dessas decisões, e só então examinar de que modo essas regras poderão ser conciliadas.

39 V. n.º 40 *supra*.

40 V. nota de rodapé 38 *supra*.

56. O artigo 27.º, n.º 3, dispõe que os Estados-Membros devem prever a suspensão da execução das decisões de transferência. Os Estados-Membros podem optar por: (i) conferir à pessoa em causa o direito de permanecer no seu território enquanto se aguarda o resultado do recurso ou do pedido de revisão⁴¹; (ii) prever a suspensão automática da decisão de transferência⁴²; ou (iii) assegurar que a pessoa em causa tenha a possibilidade de requerer junto de um órgão jurisdicional a suspensão da execução da decisão de transferência enquanto se aguarda o resultado do recurso ou do pedido de revisão⁴³. O objetivo do legislador subjacente à atribuição às autoridades competentes dos Estados-Membros da faculdade de suspenderem a execução de uma decisão de transferência foi reforçar as salvaguardas legais proporcionadas aos requerentes de proteção internacional, permitindo-lhes uma melhor defesa dos seus direitos⁴⁴.

57. Nem a letra nem os objetivos gerais do artigo 27.º, n.ºs 1 e 3, abrangem a regulamentação da aplicação dos prazos estabelecidos no artigo 29.º do Regulamento Dublin III. Porém, quando uma decisão de transferência é impugnada (como no caso de M. Shiri), é necessário interpretar os dois conjuntos de disposições de forma consistente e coerente com a economia legislativa. De um modo geral, quando um requerente de proteção internacional impugna uma decisão de transferência com fundamento no facto de o Estado-Membro em causa não ter respeitado o prazo de seis meses estabelecido no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, considero que as regras devem ser aplicadas da forma que a seguir descrevo. Importa ter presente que essa impugnação tem lugar *após* ser tomada a decisão que determina o Estado-Membro responsável em conformidade com os critérios do capítulo III. O Estado-Membro responsável (no caso de M. Shiri, a Bulgária) é obrigado a retomar a cargo o requerente⁴⁵.

58. Pode dar-se o caso de, na Áustria, as decisões de transferência serem exequíveis logo que sejam adotadas pelas autoridades competentes: essa é uma questão de direito nacional.

59. O artigo 29.º, n.º 1, estabelece que a transferência do requerente do Estado-Membro requerente (neste caso, a Áustria) para o Estado-Membro responsável (neste caso, a Bulgária) efetua-se em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro requerente, 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 (a seguir «primeira condição») 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 (a seguir «segunda condição»). A primeira condição assenta na premissa de que falta apenas regular as modalidades da realização da transferência, nomeadamente fixar a respetiva data⁴⁶. A segunda condição assenta na premissa de que o Estado-Membro em causa estabeleceu o procedimento para suspender a execução das decisões de transferência previsto no artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III.

41 Artigo 27.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento Dublin III.

42 Artigo 27.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento de Dublin III.

43 Artigo 27.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento Dublin III; v., também, n.º 20 e nota 11 *supra*.

44 COM(2008) 820 final, 3 de dezembro de 2008, p. 7.

45 Nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), a Bulgária (o Estado-Membro requerido) é obrigada a retomar a cargo M. Shiri nas condições estabelecidas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 29.º do Regulamento Dublin III.

46 Acórdão de 29 de janeiro de 2009, Petrosian e o., C-19/08, EU:C:2009:41.

60. Acrescente-se que o artigo 29.º, n.º 3, dispõe que, se uma pessoa tiver sido transferida indevidamente, ou se uma decisão de transferência for anulada em sede de recurso ou revista após a sua execução, o Estado-Membro que efetuou a transferência é obrigado a retomar imediatamente essa pessoa a cargo. Se uma decisão de transferência for suspensa enquanto se aguarda o resultado do processo judicial, evitar-se-á naturalmente o recurso ao artigo 29.º, n.º 3⁴⁷. Apesar de a decisão de transferência não ter sido suspensa no caso de M. Shiri, este permaneceu na Áustria. Assim, o artigo 29.º, n.º 3, não é relevante.

61. O caso de M. Shiri não corresponde exatamente à primeira ou à segunda condição estabelecidas no artigo 29.º, n.º 1. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio terá de lidar com a complexa questão da interligação e aplicação das regras do Regulamento Dublin III e das disposições relevantes do direito nacional para julgar o recurso da decisão de transferência do BFA interposto por M. Shiri. Oferece-se-me dizer o seguinte.

62. Quanto à primeira decisão do BFA, embora a Áustria tenha dado cumprimento ao artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III na parte respeitante à possibilidade de os requerentes pedirem a um órgão jurisdicional que suspenda a execução de uma decisão de transferência, é pacífico que, no caso de M. Shiri, não foi proferida qualquer decisão nesse sentido. Porém, a posição de facto foi a de foi autorizado a ficar na Áustria. O prazo para proceder à transferência nos termos do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III começou a correr em 23 de março de 2015. Esse prazo foi interrompido quando a primeira decisão do BFA foi anulada, ou seja, em 20 de julho de 2015. A partir desse momento, deixou de existir uma decisão de transferência a executar: o órgão jurisdicional nacional devolveu o caso de M. Shiri ao BFA para nova decisão⁴⁸. O Regulamento Dublin III não determina se a anulação da primeira decisão do BFA produz efeitos *ex nunc* (ou seja, a partir de 20 de julho de 2015, a data da decisão de anulação) ou *ex tunc* (caso em que tudo se passaria como se a primeira decisão do BFA de 2 de julho de 2015 nunca tivesse sido adotada). Essa é puramente uma questão de direito austríaco.

63. Assim, uma vez que (pelo menos) a partir de 20 de julho de 2015, não existia uma decisão de transferência, nem a primeira nem a segunda condição do artigo 29.º, n.º 1, estavam preenchidas a essa data. Consequentemente, da aplicação do artigo 29.º, n.º 2, não resulta que a Bulgária tivesse ficado isenta das suas obrigações de retomar a cargo M. Shiri.

64. No que respeita à segunda decisão do BFA, que foi adotada antes de 23 de setembro de 2015 (o termo do prazo de seis meses), o órgão jurisdicional de reenvio informa que não existiu qualquer outra comunicação por parte das autoridades búlgaras. Esse silêncio não é de surpreender, uma vez que nada no regulamento exige que a Bulgária confirme a sua aceitação.

65. Contudo, o caso de M. Shiri, ainda assim, não se coaduna com a premissa subjacente quer à primeira quer à segunda condição contida no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III. Esta disposição não indica o momento em que começa a contar o prazo para executar uma decisão de transferência nessas circunstâncias. Decorre do texto dessa disposição que a base da primeira condição é a da sua aplicação em circunstâncias em que não existe um recurso ou pedido de revisão nos termos do artigo 27.º, n.º 1. Assim, sem prejuízo da determinação das modalidades de realização da transferência, a decisão de transferência está efetivamente assegurada⁴⁹. Obviamente, não é isso que

47 Embora seja inquestionavelmente conveniente que exista uma disposição que habilite as autoridades competentes a retificar erros, considero que o artigo 29.º, n.º 3, deve ser visto como a exceção e não como a regra, uma vez que o vaivém de requerentes de um Estado-Membro para outro como prática rotineira não é compatível com o objetivo de realizar as transferências no pleno respeito dos direitos fundamentais e da dignidade humana (v. considerando 24 e segundo parágrafo do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III).

48 V. n.º 16 *supra*.

49 V. n.º 59 *supra*.

acontece no caso de M. Shiri, em que foram sucessivamente instaurados vários processos judiciais e o recurso interposto da segunda decisão do BFA ainda se encontra pendente. Ainda não foi proferida uma decisão de mérito quanto a essa decisão. Por conseguinte, o caso de M. Shiri não está abrangido por essa condição.

66. M. Shiri recorreu da segunda decisão do BFA. Não existe efeito suspensivo *de jure*, uma vez que os órgãos jurisdicionais nacionais não se pronunciaram sobre o pedido que aquele deduziu ao abrigo das disposições nacionais que dão cumprimento ao artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III. Assim, as exigências da segunda condição prevista no artigo 29.º, n.º 1, também não estão satisfeitas no caso de M. Shiri⁵⁰. Tal poderá dever-se ao facto de a mera interposição de recurso de uma decisão de transferência ser suficiente, ao abrigo do direito austríaco, para garantir que a pessoa em causa não será transferida para outro Estado-Membro; ou poderá ser prática corrente na Áustria não conhecer de pedidos de atribuição de efeito suspensivo (como alega M. Shiri). O caso de M. Shiri revela que pode haver uma lacuna na legislação, tal como é aplicável na Áustria⁵¹.

67. Em meu entender, o artigo 29.º, n.º 1, prevê que o prazo de execução da transferência começará a correr quando a realização futura da transferência estiver, em princípio, acordada e assegurada e só faltar regular as respetivas modalidades⁵². É essa a situação *a fortiori* quando o órgão jurisdicional nacional competente para conhecer do recurso da decisão de transferência ainda não se tenha pronunciado sobre o mérito e a instância tenha sido suspensa devido à apresentação de um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça. A execução da decisão de transferência não pode estar assegurada enquanto esse processo estiver pendente.

68. Por conseguinte, concluo que, nas circunstâncias específicas do caso de M. Shiri, o prazo de execução da transferência só poderá começar a correr quando a realização futura da transferência estiver, em princípio, acordada e assegurada e só faltar regular as respetivas modalidades. Essa é uma matéria cuja determinação compete às autoridades nacionais competentes, em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro requerente. A transferência de um requerente de proteção internacional do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro requerido deve ser executada logo que possível e, o mais tardar, no prazo de seis meses a contar do momento em que a decisão sobre o mérito de um recurso ou revisão de uma decisão de transferência esteja assegurada.

Conclusão

69. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Verwaltungsgerichtshof:

- Ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, 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, um requerente de proteção internacional pode, em princípio, pôr em causa uma decisão de transferência com fundamento no facto de o Estado-Membro requerente não ter procedido à transferência no prazo de seis meses estabelecido no artigo 29.º, n.º 1, do referido regulamento.

50 Não obstante não ter sido proferida uma decisão judicial para efeitos do artigo 27.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento Dublin III, M. Shiri foi autorizado a permanecer na Áustria.

51 Cabe à Comissão determinar se existe uma prática que, até certo ponto, seja sistemática e de carácter geral, e se deve instaurar uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE; v., por analogia, acórdão de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 28; v., também, conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed no processo Comissão/Irlanda, C-494/01, EU:C:2004:546, n.º 48.

52 Acórdão de 29 de janeiro de 2009, Petrosian e o., C-19/08, EU:C:2009:41, n.º 45.

- Nos termos do artigo 29.º, n.º 2, o decurso do prazo de seis meses previsto no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013 é, por conseguinte, suficiente só por si para transferir para o Estado-Membro requerente a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional da pessoa em causa.