



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

14 de setembro de 2017\*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2004/38/CE — Diretiva 2008/115/CE — Direito de livre circulação e de livre residência no território dos Estados-Membros — Residência de um nacional de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro não obstante uma proibição de entrada nesse Estado — Legalidade de uma decisão de revogação de um certificado de registo e de uma segunda decisão de afastamento do território — Possibilidade de invocar, por via de exceção, a ilegalidade de uma decisão anterior — Obrigação de tradução»

No processo C-184/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Tessalónica, Grécia), por decisão de 23 de março de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 1 de abril de 2016, no processo

**Ovidiu-Mihăiță Petrea**

contra

**Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, E. Regan, J.-C. Bonichot (relator), A. Arabadjiev e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 2 de fevereiro de 2017,

considerando as observações apresentadas:

- em representação de Ovidiu-Mihăiță Petrea, por S. Dima e A. Muntean, dikigoroi,
- em representação do Governo helénico, por D. Katopodis e A. Magrippi, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por C. Pochet e L. Van den Broeck, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo dinamarquês, por M. S. Wolff e C. Thorning, na qualidade de agentes,

\* Língua do processo: grego.

- em representação do Governo do Reino Unido, por S. Brandon e C. Brodie, na qualidade de agentes, assistidos por B. Lask, barrister,
- em representação da Comissão Europeia, por E. Montaguti e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 27 de abril de 2017,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 27.º, 28.º e 30.º a 32.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77; retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34), do artigo 6, n.º1, 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 (JO 2008, L 348, p. 98), e dos princípios da efetividade e da proteção da confiança legítima.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Ovidiu-Mihăiță Petrea ao Ypourgos Dimosias Taxis kai Prostasias tou Politi (Ministro da Ordem Pública e da Proteção do Cidadão), atual Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygkrotisis (Ministro do Interior e da Reforma Administrativa), a propósito da legalidade de uma decisão administrativa pela qual este último revogou um certificado de registo emitido ao interessado e ordenou o seu regresso à Roménia.

### **Quadro jurídico**

#### ***Direito da União***

#### ***Diretiva 2004/38***

- 3 O considerando 11 da Diretiva 2004/38 enuncia:  
«O direito fundamental e individual de residir num outro Estado-Membro é conferido diretamente aos cidadãos da União pelo Tratado e não depende do cumprimento de formalidades administrativas.»
- 4 O artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva prevê:  
«1. 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.  
2. O prazo para esse registo não pode ser inferior a três meses a contar da data de chegada. É imediatamente emitido um certificado de registo com o nome e endereço da pessoa registada e a data do registo. O incumprimento da obrigação de registo pode ser passível de sanções proporcionadas e não discriminatórias.»

5 O artigo 15.º, n.º 1, da referida diretiva especifica:

«Os procedimentos previstos nos artigos 30.º e 31.º aplicam-se, por analogia, a todas as decisões de restrição da livre circulação dos cidadãos da União e membros das suas famílias, por razões que não sejam de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.»

6 Nos termos do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, desta mesma diretiva:

«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. Estas razões não podem ser invocadas com 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.»

7 O artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 prevê:

«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.»

8 Nos termos do artigo 30.º desta diretiva:

«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.

2. 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, a menos que isso seja contrário aos interesses de segurança do Estado.

3. A notificação deve especificar o tribunal ou autoridade administrativa perante o qual a pessoa em questão pode impugnar a decisão, o prazo de que dispõe para o efeito e, se for caso disso, o prazo concedido para abandonar o território do Estado-Membro. Salvo motivo de urgência devidamente justificado, o prazo para abandonar o território não pode ser inferior a um mês a contar da data da notificação.»

9 O artigo 31.º da referida diretiva prevê:

«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.

2. Se a impugnação, quer administrativa, quer judicial, da decisão de afastamento for acompanhada de um pedido de medida provisória para suspender a execução da decisão, o afastamento do território não pode ser concretizado enquanto não for tomada a decisão sobre a medida provisória, a não ser que:

- a decisão de afastamento se baseie em decisão judicial anterior, ou
- as pessoas em questão já anteriormente tenham impugnado judicialmente o afastamento, ou
- a decisão de afastamento se baseie em razões imperativas de segurança pública ao abrigo do n.º 3 do artigo 28.º

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.»

10 O artigo 32.º da Diretiva 2004/38 estabelece:

«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.»

11 O artigo 37.º dessa mesma diretiva precisa:

«As disposições da presente diretiva não afetam disposições legislativas, regulamentares e administrativas de um Estado-Membro que sejam mais favoráveis às pessoas abrangidas pela presente diretiva.»

### ***Diretiva 2008/115***

12 O artigo 1.º da Diretiva 2008/115 prevê:

«A presente diretiva estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito [da União] e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.»

13 O artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva dispõe:

«A presente diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.»

14 O artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva especifica:

«Sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 a 5, 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.»

15 O artigo 12.º dessa mesma diretiva enuncia:

«1. As decisões de regresso e, se tiverem sido emitidas, as decisões de proibição de entrada e as decisões de afastamento são emitidas por escrito e contêm as razões de facto e de direito que as fundamentam, bem como informações acerca das vias jurídicas de recurso disponíveis.

[...]

2. A pedido, os Estados-Membros fornecem uma tradução escrita ou oral dos principais elementos das decisões relacionadas com o regresso, a que se refere o n.º 1, nomeadamente informações sobre as vias jurídicas de recurso disponíveis, numa língua que o nacional de país terceiro compreenda ou possa razoavelmente presumir-se que compreende.

3. Os Estados-Membros podem decidir não aplicar o disposto no n.º 2 aos nacionais de países terceiros que tenham entrado ilegalmente no território de um Estado-Membro e que não tenham obtido, subsequentemente, uma autorização ou o direito de permanência nesse Estado-Membro.

Nesse caso, as decisões relacionadas com o regresso, a que se refere o n.º 1, são notificadas através do formulário normalizado previsto na legislação nacional.

Os Estados-Membros facultam folhetos informativos gerais que expliquem os principais elementos do formulário normalizado em pelo menos cinco das línguas mais frequentemente utilizadas ou compreendidas pelos migrantes em situação irregular que entram nesse Estado-Membro.»

### ***Direito grego***

16 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 (ΦΕΚ Α' 135/21.6.2007), transpôs a Diretiva 2004/38.

17 A Lei n.º 3907/2011, relativa aos serviços de asilo e de primeiro acolhimento, de regresso dos residentes ilegais, de autorização de residência, etc. (ΦΕΚ Α' 7/26.1.2011) transpôs a Diretiva 2008/115.

18 O artigo 40.º, n.ºs 1 e 2, desta lei prevê:

«1. No que respeita ao regresso das pessoas que beneficiam do direito à livre circulação, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 5, do Código de Fronteiras Schengen e com o Decreto Presidencial n.º 106/2007, são aplicáveis as disposições do capítulo C da presente lei relativas aos órgãos, aos processos, às garantias processuais e à assistência jurídica dos estrangeiros, salvo se os artigos 22.º a 24.º do Decreto Presidencial n.º 106/2007 previrem disposições mais favoráveis.

2. Quanto às condições materiais e às modalidades de adoção das decisões de regresso relativamente às pessoas previstas no número anterior, continuam a aplicar-se as disposições dos artigos 22.º a 24.º do Decreto Presidencial 106/2007.»

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

- 19 Resulta da decisão de reenvio que O. Petrea, nacional romeno, foi condenado durante o ano de 2001 pelo Monomeles Plimmeleiodikeio Peiraia (Tribunal Criminal do Pireu, Grécia) a uma pena de prisão de oito meses, suspensa por três anos, pelo crime de furto em comparticipação.
- 20 Por decisão de 30 de outubro de 2011, a administração grega ordenou, por um lado, o seu afastamento para a Roménia por considerar que este constituía uma ameaça grave para a ordem pública e a segurança pública e, por outro, inscreveu-o na lista nacional dos estrangeiros indesejáveis bem como no sistema de informação Schengen, até 30 de outubro de 2018, o que teve por efeito proibir a sua entrada no território até essa data.
- 21 Essa decisão precisava que O. Petrea foi notificado, em 27 de outubro de 2011, de um documento informativo destinado aos estrangeiros em fase de afastamento, informando-o, numa língua que dominava, dos seus direitos e das vias de recurso de que dispunha, bem como da possibilidade de pedir uma tradução escrita ou oral dos excertos essenciais da decisão que lhe impunha o regresso.
- 22 Em 1 de novembro de 2011, O. Petrea declarou por escrito que renunciava à via contenciosa e que pretendia regressar ao seu país de origem. O seu afastamento para esse Estado-Membro teve lugar em 5 de novembro de 2011.
- 23 Em 1 de setembro de 2013, O. Petrea regressou à Grécia e, em 25 de setembro de 2013, apresentou um pedido de certificado de registo enquanto cidadão da União, que lhe foi emitido no próprio dia.
- 24 No entanto, após ter descoberto que O. Petrea continuava proibido de entrar no território, as autoridades do serviço de estrangeiros decidiram, em 14 de outubro de 2014, revogar esse certificado e ordenar o regresso de O. Petrea à Roménia.
- 25 O. Petrea interpôs recurso administrativo dessa decisão, no âmbito do qual alegou não apenas a falta de notificação por escrito, numa língua que compreendesse, da decisão de afastamento de 30 de outubro de 2011, em violação dos requisitos do artigo 30.º da Diretiva 2004/38, mas também o facto de já não representar, em todo o caso, um perigo para a ordem pública e a segurança pública.
- 26 Por decisão de 10 de novembro de 2014, foi negado provimento a esse recurso, pelo facto de O. Petrea ainda estar sujeito a uma medida de proibição de entrada no território. Também foi invocado contra si o facto de que não podia alegar, por via de exceção, a ilegalidade da decisão de afastamento de 30 de outubro de 2011.
- 27 O. Petrea pediu ao Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Tessalónica, Grécia) a anulação desta última decisão e da decisão de 14 de outubro de 2014.
- 28 Nestas circunstâncias, o Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Tessalónica) 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/CE, 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 [proteção 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/CE, 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) Em caso de resposta afirmativa ou 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 Estados-Membros, 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?»

### ***Quanto às questões prejudiciais***

#### ***Quanto à primeira questão***

- 29 Resulta dos termos da decisão de reenvio que o Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Tessalónica) considera que a decisão de afastamento de 30 de outubro de 2011 teve por objeto, por um lado, ordenar a saída de O. Petrea do território grego

e, por outro, proibir-lhe aí entrar novamente até 30 de outubro de 2018. À luz das questões submetidas ao Tribunal de Justiça, essa decisão deve, por conseguinte, ser vista como uma decisão de proibição de entrada no território.

- 30 Nestas condições, importa entender a primeira questão no sentido de que pretende saber, em substância, se a Diretiva 2004/38, em especial os seus artigos 27.º e 32.º, e o princípio da proteção da confiança legítima se opõem a que um Estado-Membro revogue um certificado de registo emitido erradamente a um cidadão da União que continuava sujeito a uma proibição de entrada no território e adote contra este uma decisão de afastamento baseada na mera constatação de que a medida de proibição de entrada no território continuava em vigor.
- 31 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, designadamente, sobre a questão de saber se o artigo 27.º da Diretiva 2004/38 impõe às autoridades competentes que verifiquem, nessa ocasião, se o interessado representa ainda uma ameaça real para a ordem pública ou se devem ater-se à apreciação feita à data da decisão inicial, no caso em apreço a decisão de 30 de outubro de 2011.
- 32 Em primeiro lugar, estando em causa a revogação do certificado de registo, o Tribunal de Justiça já declarou que o direito dos nacionais de um Estado-Membro de entrarem no território de outro Estado-Membro e aí residirem para os fins visados pelo Tratado CE constitui um direito diretamente atribuído por este ou, se for caso disso, pelas disposições adotadas para a sua execução. Assim, a emissão de uma autorização de residência a um nacional de um Estado-Membro deve ser considerada não como um ato constitutivo de direitos, mas como um ato destinado a comprovar, por parte de um Estado-Membro, a situação individual de um nacional de outro Estado-Membro relativamente às disposições do direito da União (v. acórdão de 21 de julho de 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, n.º 48 e jurisprudência referida).
- 33 Por conseguinte, do mesmo modo que essa natureza impede que se considere ilegal, na aceção do direito da União, a permanência de um cidadão, atendendo apenas à circunstância de que não dispõe de um cartão de residência, obsta a que se considere legal, na aceção do direito da União, a permanência de um cidadão desta apenas em razão de lhe ter sido atribuído validamente esse cartão (acórdão de 21 de julho de 2011, Dias, C-325/09, EU:2011:498, n.º 54).
- 34 Como salientou o advogado-geral no n.º 42 das suas conclusões, tal solução aplica-se *a fortiori* no âmbito do Tratado TFUE, como enuncia de resto o considerando 11 da Diretiva 2004/38.
- 35 Tal natureza declarativa está, igualmente, associada ao certificado de registo previsto no artigo 8.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, de modo que a emissão desse documento não pode, em si mesma, fundamentar a confiança legítima do interessado no seu direito a residir no território do Estado-Membro em causa.
- 36 Por outro lado, no litígio no processo principal, nenhuma das circunstâncias descritas na decisão de reenvio permite considerar que as autoridades competentes tenham criado expectativas quanto ao direito de residência do interessado por força de garantias específicas que estas lhe tenham fornecido.
- 37 Além disso, resulta dos autos à disposição do Tribunal de Justiça que a administração grega justificou a revogação do certificado de registo por motivos legítimos, em especial pela circunstância de este ter sido emitido por erro.
- 38 Resulta do exposto que, em circunstâncias como as do processo principal, nem a Diretiva 2004/38 nem o princípio de proteção da confiança legítima se opõem à revogação do certificado de registo previsto no artigo 8.º, n.º 2, desta diretiva.
- 39 Quanto às modalidades de adoção de uma decisão que impõe o regresso em circunstâncias como as do processo principal, importa recordar que o artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 prevê, sem prejuízo das disposições do seu capítulo VI, a possibilidade de os Estados-Membros restringirem a liberdade de

circulação e residência de um cidadão da União ou de um membro da sua família, seja qual for a sua nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. O artigo 27.º, n.º 2, desta diretiva precisa, designadamente, que o comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade.

- 40 Quanto ao artigo 28.º, n.º 1, da referida diretiva, este impõe que, antes de tomar uma decisão de afastamento do território por razões de ordem pública ou de segurança pública, as autoridades competentes tenham em conta, designadamente, a duração da residência do interessado 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 intensidade dos laços com o seu país de origem.
- 41 Estas disposições, que valem para todas as decisões de afastamento, aplicam-se, por isso, em especial, às decisões de proibição de entrada no território a que o artigo 32.º da Diretiva 2004/38 faz expressamente referência.
- 42 Embora a Diretiva 2004/38 não inclua disposições específicas para o caso em que uma pessoa objeto de tal proibição regressa ao Estado-Membro em causa em violação da mesma, resulta do conjunto das disposições dessa diretiva e mais especificamente das disposições consagradas ao eventual levantamento de uma proibição desse tipo que as autoridades competentes dispõem de poderes próprios para assegurar o respeito pelas mesmas.
- 43 A este respeito, há que salientar que a Diretiva 2004/38 prevê as condições nas quais as autoridades competentes podem conceder um levantamento dessa proibição em razão de uma alteração das circunstâncias.
- 44 O artigo 32.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2004/38 precisa, com efeito, que as pessoas proibidas de entrar no território podem apresentar um pedido de levantamento da proibição após um prazo razoável, em função das circunstâncias, e, em todo o caso, três anos após a sua execução, invocando meios suscetíveis de provar que houve uma alteração material das circunstâncias que justificaram a respetiva adoção.
- 45 O artigo 32.º, n.º 2, desta diretiva indica, todavia, que essas pessoas não têm «direito de entrada no território» do Estado-Membro em causa durante o período de apreciação do seu pedido.
- 46 Por conseguinte, resulta expressamente da redação destas disposições que a Diretiva 2004/38 não impede minimamente um Estado-Membro de adotar uma decisão de regresso relativamente a uma pessoa que pediu o levantamento da proibição de entrada no território que lhe foi aplicada, em conformidade com o artigo 32.º, n.º 1, desta diretiva, enquanto a apreciação desse pedido não tiver conduzido a uma decisão favorável.
- 47 O mesmo sucede necessariamente quando, como é o caso no processo principal, o interessado tenha voltado ao território do Estado-Membro em causa sem ter pedido o levantamento da proibição de entrada no território que sobre ele impende.
- 48 Quanto à questão de saber se as autoridades competentes devem novamente verificar se as condições previstas nos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38 estão preenchidas, decorre da própria natureza de uma medida de proibição de entrada no território que esta continua em vigor enquanto não tiver sido levantada e que a mera constatação da sua violação permite a estas autoridades tomar uma nova decisão de afastamento contra o interessado.

- 49 Tendo em conta o exposto, há, por conseguinte, que responder à primeira questão que a Diretiva 2004/38 e o princípio da proteção da confiança legítima não se opõem a que um Estado-Membro, por um lado, revogue um certificado de registo emitido erradamente a um cidadão da União que continuava sujeito a uma proibição de entrada no território e, por outro, adote contra este uma decisão de afastamento baseada na mera constatação de que a medida de proibição de entrada no território continuava em vigor.

*Quanto à segunda e terceira questões*

- 50 Com a sua segunda e terceira questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União se opõe a que uma decisão de regresso de um cidadão da União, como o que está em causa no processo principal, seja adotada pelas mesmas autoridades e segundo o mesmo procedimento que uma decisão de regresso de um nacional de país terceiro em situação irregular, prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.
- 51 O órgão jurisdicional de reenvio justifica estas questões pelo facto de o legislador nacional ter tornado aplicável aos nacionais dos Estados-Membros algumas das disposições processuais previstas pela Diretiva 2008/115 para os nacionais de países terceiros, sem prejuízo das disposições nacionais mais favoráveis.
- 52 A este respeito, há que referir que os Estados-Membros podem inspirar-se nas disposições da Diretiva 2008/115 para designar as autoridades competentes e definir o procedimento aplicável à adoção de uma decisão que impõe o regresso de um cidadão da União como a que está em causa no processo principal, desde que nenhuma outra disposição do direito da União se lhe oponha (v., por analogia, despacho de 10 de fevereiro de 2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, n.º 20).
- 53 Com efeito, a determinação das autoridades competentes para adotar as diferentes medidas previstas pela Diretiva 2004/38 insere-se na autonomia processual dos Estados-Membros, não incluindo esta diretiva nenhuma disposição a esse respeito.
- 54 Quanto ao procedimento a seguir, resulta da decisão de reenvio que não apenas a Diretiva 2008/115, para a qual remete o direito nacional em causa no processo principal, prevê a aplicação de garantias processuais no seu capítulo III, mas também e sobretudo que esse direito reserva, em todo o caso, a aplicação das medidas de transposição da Diretiva 2004/38 que seriam mais favoráveis ao cidadão da União.
- 55 Por conseguinte, nenhum elemento dos autos à disposição do Tribunal de Justiça permite considerar que a Diretiva 2004/38 se opõe a que uma decisão de regresso, como a que está em causa no processo principal, seja adotada pelas mesmas autoridades e segundo o mesmo procedimento que uma decisão de regresso de um nacional de país terceiro em situação irregular, prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.
- 56 Face ao exposto, importa responder à segunda e terceira questões que as Diretivas 2004/38 e 2008/115 não se opõem a que uma decisão de regresso de um cidadão da União, como a que está em causa no processo principal, seja adotada pelas mesmas autoridades e segundo o mesmo procedimento que uma decisão de regresso de um nacional de país terceiro em situação irregular, prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, desde que sejam aplicadas as medidas de transposição da Diretiva 2004/38 que seriam mais favoráveis ao referido cidadão da União.

### *Quanto à quarta questão*

- 57 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o princípio da efetividade se opõe a uma prática jurisprudencial segundo a qual um nacional de um Estado-Membro que é objeto de uma decisão de regresso em circunstâncias como as do processo principal não pode invocar, em apoio de um recurso interposto dessa decisão, a ilegalidade da decisão de proibição de entrada no território anteriormente tomada contra si.
- 58 A este respeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, na falta de regulamentação do direito da União, compete aos Estados-Membros designar os órgãos jurisdicionais competentes e regular as modalidades processuais dos recursos contenciosos destinados a assegurar a proteção dos direitos que os particulares retiram do direito da União. Todavia, essas modalidades não devem ser suscetíveis de, na prática, impossibilitar ou dificultar excessivamente o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (acórdãos de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.º 80, e de 13 de março de 2014, Global Trans Lodzhistik, C-29/13 e C-30/13, EU:C:2014:140, n.º 33).
- 59 O direito da União não se opõe de modo algum a que a lei nacional não permita invocar contra um ato individual, como uma decisão de regresso, a ilegalidade de uma decisão de proibição de entrada no território que se tornou definitiva, quer porque o prazo de recurso contra esta última expirou, quer porque foi negado provimento ao recurso interposto da mesma.
- 60 Com efeito, como o Tribunal de Justiça já declarou por diversas vezes, a fixação de prazos de recurso razoáveis, no interesse da segurança jurídica, que protegem os particulares e a autoridade em questão, é compatível com o direito da União (acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 61 Todavia, o interessado deve poder ter tido, de forma eficaz, a possibilidade de impugnar em tempo útil a decisão inicial de proibição de entrada no território e de invocar disposições da Diretiva 2004/38.
- 62 Resulta da decisão de reenvio que, no processo principal, O. Petrea alega que a decisão de proibição de entrada no território de 30 de outubro de 2011, com base na qual foi tomada a decisão de afastamento de 14 de outubro de 2014, não lhe foi notificada em condições que satisfaçam os requisitos do artigo 30.º da Diretiva 2004/38, isto é, de forma que «lhe permita compreender o conteúdo e os efeitos». Nesse caso, o princípio da efetividade opõe-se a que se considere que o prazo de recurso da primeira decisão expirou, e a ilegalidade que vicia esta decisão pode ainda ser suscitada em apoio do recurso interposto da segunda decisão.
- 63 No caso em apreço, parece resultar da decisão de reenvio que O. Petrea teve conhecimento da decisão de 30 de outubro de 2011, que a acatou e que, antes da sua adoção, ele recebeu um documento informativo destinado aos estrangeiros em fase de afastamento, informando-o, numa língua que dominava, dos seus direitos e das vias de recurso de que dispunha, bem como da possibilidade de pedir uma tradução escrita ou oral dos excertos essenciais da decisão que lhe impunha o regresso. Além disso, afigura-se que o interessado declarou por escrito que renunciava a qualquer recurso contencioso contra a decisão de 30 de outubro de 2011.
- 64 Nestas condições, há que considerar que o interessado dispunha de elementos suficientes para invocar judicialmente a eventual violação dos requisitos de notificação impostos pelo artigo 30.º da Diretiva 2004/38, o que compete, contudo, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 65 Por conseguinte, há que responder à quarta questão que o princípio da efetividade não se opõe a uma prática jurisprudencial segundo a qual um nacional de um Estado-Membro que é objeto de uma decisão de regresso nas circunstâncias como as do processo principal não pode invocar, em apoio de um recurso interposto dessa decisão, a ilegalidade da decisão de proibição de entrada no território

anteriormente tomada contra si, desde que o interessado tenha disposto de forma efetiva da possibilidade de impugnar em tempo útil esta última decisão à luz das disposições da Diretiva 2004/38.

### ***Quanto à quinta questão***

- 66 A título preliminar, cumpre salientar que, no âmbito da quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio se refere ao artigo 32.º da Diretiva 2004/38, relativo à duração da proibição de entrada no território, enquanto resulta manifestamente do teor da sua questão que esta diz respeito ao artigo 30.º desta diretiva, relativo às notificações de decisões tomadas em aplicação do seu artigo 27.º, n.º 1.
- 67 Além disso, resulta da decisão de reenvio que o interessado não pediu a tradução da decisão de 30 de outubro de 2011.
- 68 Por conseguinte, há que considerar que, com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 30.º da Diretiva 2004/38 exige que uma decisão adotada nos termos do seu artigo 27.º, n.º 1, seja notificada ao interessado numa língua que compreenda, quando este não tiver apresentado um pedido nesse sentido.
- 69 Em primeiro lugar, importa salientar que tal exigência não decorre da redação do artigo 30.º, n.º 1, da referida diretiva, que prevê, mais genericamente, que qualquer decisão tomada nos termos do artigo 27.º, n.º 1, dessa mesma diretiva deve ser notificada por escrito ao interessado «de uma forma que lhe permita compreender o conteúdo e os efeitos que têm para si».
- 70 Em seguida, resulta dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2004/38, em especial da 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], que o artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 não implica que a decisão de afastamento seja traduzida para a língua do interessado mas impõe, em contrapartida, que os Estados-Membros adotem todas as medidas adequadas para que este compreenda o conteúdo e os efeitos dessa decisão, em conformidade com o que o Tribunal de Justiça declarou no acórdão de 18 de maio de 1982, Adoui e Cornuaille (115/81 e 116/81, EU:C:1982:183, n.º 13).
- 71 Por último, importa observar que, tratando-se das decisões de regresso adotadas contra os nacionais de países terceiros, o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 prevê que os Estados-Membros forneçam, a pedido, uma tradução escrita ou oral dos principais elementos das decisões relacionadas com o regresso, incluindo informações sobre as vias jurídicas de recurso disponíveis, numa língua que o nacional de país terceiro compreenda ou possa razoavelmente presumir-se que compreende.
- 72 Face ao exposto, há que responder à quinta questão que o artigo 30.º da Diretiva 2004/38 impõe aos Estados-Membros que tomem todas as medidas adequadas para que o interessado compreenda o conteúdo e os efeitos de uma decisão adotada nos termos do artigo 27.º, n.º 1, dessa diretiva, mas não exige que essa decisão lhe seja notificada numa língua que compreenda ou que possa razoavelmente presumir-se que compreende, quando este não tiver apresentado um pedido nesse sentido.

### ***Quanto às despesas***

- 73 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

- 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, bem como o princípio da proteção da confiança legítima não se opõem a que um Estado-Membro, por um lado, revogue um certificado de registo emitido erradamente a um cidadão da União Europeia que continuava sujeito a uma proibição de entrada no território e, por outro, adote contra este uma decisão de afastamento baseada na mera constatação de que a medida de proibição de entrada no território continuava em vigor.
- 2) A Diretiva 2004/38 e a 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, não se opõem a que uma decisão de regresso de um cidadão da União Europeia, como a que está em causa no processo principal, seja adotada pelas mesmas autoridades e segundo o mesmo procedimento que uma decisão de regresso de um nacional de país terceiro em situação irregular, prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, desde que sejam aplicadas as medidas de transposição da Diretiva 2004/38 que seriam mais favoráveis ao referido cidadão da União.
- 3) O princípio da efetividade não se opõe a uma prática jurisprudencial segundo a qual um nacional de um Estado-Membro que é objeto de uma decisão de regresso em circunstâncias como as do processo principal não pode invocar, em apoio de um recurso interposto dessa decisão, a ilegalidade da decisão de proibição de entrada no território anteriormente tomada contra si, desde que o interessado tenha disposto de forma efetiva da possibilidade de impugnar em tempo útil esta última decisão à luz das disposições da Diretiva 2004/38.
- 4) O artigo 30.º da Diretiva 2004/38 impõe aos Estados-Membros que tomem todas as medidas adequadas para que o interessado compreenda o conteúdo e os efeitos de uma decisão adotada nos termos do artigo 27.º, n.º 1, dessa diretiva, mas não exige que essa decisão lhe seja notificada numa língua que compreenda ou que possa razoavelmente presumir-se que compreende, quando este não tiver apresentado um pedido nesse sentido.

Assinaturas