



Coletânea da Jurisprudência

Processo C-546/19

BZ
contra
Westerwaldkreis

(pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht)

Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 3 de junho de 2021

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, de segurança e de justiça — Política de imigração — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Diretiva 2008/115/CE — Artigo 2.º, n.º 1 — Âmbito de aplicação — Nacional de um país terceiro — Condenação penal no Estado-Membro — Artigo 3.º, ponto 6 — Proibição de entrada — Razões de ordem pública e de segurança pública — Revogação da decisão de regresso — Legalidade da proibição de entrada»

1. *Questões prejudiciais — Admissibilidade — Limites — Questões manifestamente desprovidas de pertinência e questões hipotéticas submetidas num contexto que exclui uma resposta útil*
(Artigo 267.º TFUE)

(cf. n.º 38)

2. *Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Política de imigração — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Diretiva 2008/115 — Âmbito de aplicação — Proibição de entrada por razões de segurança pública e de ordem pública — Estado-Membro que não fez uso da faculdade de não aplicar a referida diretiva a nacionais objeto de uma sanção penal que prevê ou tem como consequência o seu regresso — Inclusão*
(Diretiva 2008/115 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 2.º, n.º 1, e 3.º, ponto 2)

(cf. n.ºs 44-48 e disp. 1)

3. *Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Política de imigração — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Proibição de entrada — Ponto de partida dos efeitos da referida proibição de entrada — Data de partida efetiva do interessado do território do Estado-Membro em causa*
(Diretiva 2008/115 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 3.º, ponto 3)

(cf. n.º 52)

4. *Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Política de imigração — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Decisão de regresso tomada contra esse nacional, acompanhada de uma proibição de entrada emitida devido a uma condenação penal ou ao perigo para a ordem pública ou segurança nacional — Nacional que não abandonou efetivamente o território dos Estados-Membros — Manutenção em vigor da proibição de entrada após a revogação da decisão de regresso — Inadmissibilidade*
(Diretiva 2008/115 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 1.º, n.º 3, pontos 3 e 6, e 11.º, n.º 1)

(cf. n.ºs 54, 56-61 e disp. 2)

Resumo

BZ, nacional de um país terceiro, reside desde 1990 na Alemanha. Apesar de estar sujeito desde essa data à obrigação de abandonar o território, permaneceu contudo nesse Estado-Membro ao abrigo de uma «suspensão provisória do afastamento» nos termos do direito nacional, regularmente prorrogada.

Em 2013, BZ foi condenado a uma pena privativa da liberdade por apoio ao terrorismo e, em 2014, beneficiou de uma suspensão da execução do período remanescente da pena.

Devido a essa condenação penal, o Westerwaldkreis (distrito de Westerwald, Alemanha) ordenou, por Decisão de 24 de fevereiro de 2014, a expulsão de BZ e emitiu contra ele uma proibição de entrada e de permanência na Alemanha durante um período de seis anos, posteriormente reduzida para quatro anos, a contar da data em que BZ deixasse efetivamente o território alemão, e limitada a 21 de julho de 2023, o mais tardar. Ao mesmo tempo, o distrito de Westerwald ordenou que BZ abandonasse o território sob pena de afastamento, ordem que foi, no entanto, revogada no âmbito de um procedimento administrativo de oposição.

Uma vez que foi negado provimento ao recurso que interpôs das medidas adotadas contra ele, BZ recorreu dessa decisão para o Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tribunal Administrativo Superior da Renânia-Palatinado, Alemanha).

A autoridade alemã indeferiu, em 2017, um pedido de asilo de BZ por ser manifestamente infundado. Essa autoridade declarou igualmente que BZ não podia ser enviado para a Síria, uma vez que as condições para uma proibição de afastamento estavam preenchidas em relação a esse país.

Visto ter sido negado provimento, por Acórdão de 5 de abril de 2018, ao recurso destinado à anulação da ordem de expulsão e à fixação da duração da proibição de entrada e de permanência, BZ interpôs recurso de Revision desse acórdão para o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha). Esse órgão jurisdicional, por um lado, negou provimento ao recurso de Revision de BZ na parte que dizia respeito à ordem de expulsão adotada contra ele, a qual se tornou assim definitiva. Por outro lado, prosseguiu o processo de Revision na parte que dizia respeito à decisão de reduzir a duração da proibição de entrada e de permanência, que acompanhava essa ordem, para quatro anos, a contar de uma eventual saída de BZ do território alemão, e de a limitar, o mais tardar, a 21 de julho de 2023.

O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a Diretiva Regresso¹ se aplica a uma proibição de entrada como a que está em causa, emitida contra um nacional de um país terceiro para outros fins «não associados à migração». As suas dúvidas resultam do facto de que, segundo o «Manual do Regresso» da Comissão², as normas sobre as proibições de entrada relacionadas com os regressos³ previstas na Diretiva Regresso «não prejudicam as proibições de entrada emitidas para outros fins não associados à migração». Indica, no entanto, que a Alemanha não fez uso da faculdade, conferida aos Estados-Membros pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva Regresso, de não aplicar a referida diretiva aos nacionais de países terceiros objeto de uma sanção penal que preveja ou tenha como consequência o seu regresso, nos termos do direito interno.

Se for esse o caso, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a compatibilidade com o direito da União da manutenção de uma proibição de entrada⁴, emitida por um Estado-Membro contra um nacional de um país terceiro que se encontra no seu território e foi objeto de uma ordem de expulsão, que se tornou definitiva, quando a decisão de regresso adotada contra esse nacional pelo referido Estado-Membro tenha sido revogada. Precisa, a este respeito, que, em direito alemão, uma ordem de expulsão não constitui uma «decisão de regresso»⁵ na aceção da Diretiva Regresso, ao contrário de uma ordem para abandonar o território sob pena de afastamento.

Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu pedir esclarecimentos ao Tribunal de Justiça sobre o âmbito de aplicação da Diretiva Regresso e sobre a relação nela estabelecida entre a proibição de entrada e a decisão de regresso.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça considera que está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva Regresso uma proibição de entrada e de permanência, emitida por um Estado-Membro que não fez uso da faculdade que lhe é conferida pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea b), dessa diretiva, contra um nacional de um país terceiro que se encontra no seu território e foi objeto de uma ordem de expulsão por razões de segurança pública e de ordem pública, com base numa condenação penal anterior.

O Tribunal de Justiça recorda a este respeito que, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, a Diretiva Regresso é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro. Tendo em conta a definição de «situação irregular» na Diretiva Regresso, qualquer nacional de um país terceiro que se encontre no território de um Estado-Membro sem preencher as condições de entrada, de permanência ou de residência encontra-se, por esse simples facto, em situação irregular e, por conseguinte, está abrangido pelo âmbito de aplicação da referida diretiva.

¹ 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, a seguir «Diretiva Regresso»).

² Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro de 2017, que estabelece um Manual do Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso (JO 2017, L 339, p. 83).

³ Que designa as proibições de entrada relacionadas com a violação das regras em matéria de migração nos Estados-Membros.

⁴ Definida, no artigo 3.º, ponto 6, da Diretiva Regresso, como uma decisão ou ato administrativo ou judicial que proíbe a entrada e a permanência no território dos Estados-Membros durante um período determinado e que acompanha uma decisão de regresso.

⁵ Definida, no artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva Regresso, como uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso.

Daqui resulta que o âmbito de aplicação desta diretiva é definido por referência apenas à situação irregular na qual se encontra um nacional de um país terceiro, independentemente dos motivos que estão na origem dessa situação ou das medidas suscetíveis de ser adotadas em relação a esse nacional. Ora, o âmbito de aplicação da Diretiva Regresso não pode ser alterado por uma recomendação da Comissão, que é desprovida de efeito vinculativo.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça considera que a Diretiva Regresso se opõe à manutenção em vigor de uma proibição de entrada e de permanência emitida por um Estado-Membro contra um nacional de um país terceiro que se encontra no seu território e é objeto de uma ordem de expulsão, que se tornou definitiva e foi adotada por razões de segurança pública e de ordem pública, com base numa condenação penal anterior, quando a decisão de regresso adotada em relação a esse nacional pelo referido Estado-Membro tenha sido revogada, embora essa ordem de expulsão se tenha tornado definitiva.

Para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Justiça salienta que resulta da Diretiva Regresso⁶ que uma proibição de entrada deve completar uma decisão de regresso, proibindo o interessado, durante um determinado período de tempo após o seu «regresso», tal como definido pela Diretiva, e portanto após a sua partida do território dos Estados-Membros, de voltar a entrar nesse território e aí permanecer. Uma proibição de entrada só produz, consequentemente, efeitos a partir do momento em que o interessado abandona efetivamente o território dos Estados-Membros.

No caso em apreço, a proibição de entrada emitida contra BZ não acompanha nenhuma decisão de regresso. Uma vez que a proibição de entrada abrangida pela Diretiva Regresso só pode produzir os seus efeitos jurídicos após a execução da decisão de regresso, não pode ser mantida em vigor depois da revogação dessa decisão.

Daqui resulta que, quando um Estado-Membro é confrontado com um nacional de um país terceiro que se encontra no seu território sem um título de residência válido, deve determinar se é necessário emitir a esse nacional um novo título de residência. Se não for esse o caso, o Estado-Membro deverá adotar em relação ao referido nacional uma decisão de regresso que, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva Regresso, poderá ou deverá ser acompanhada de uma proibição de entrada na aceção do artigo 3.º, ponto 6, desta diretiva.

O Tribunal de Justiça considera ser contrário à Diretiva Regresso tolerar a existência de um estatuto intermédio de nacionais de países terceiros que se encontram no território de um Estado-Membro sem direito nem autorização de residência e que, eventualmente, são objeto de uma proibição de entrada, sem que subsista uma decisão de regresso válida a seu respeito. O facto de uma ordem de expulsão como aquela de que BZ é objeto se tornar definitiva não pode justificar a manutenção em vigor de uma proibição de entrada e de permanência quando não subsiste a respeito de BZ nenhuma decisão de regresso.

Estas considerações são igualmente válidas no que respeita aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro que, à semelhança de BZ, não podem ser afastados por o princípio da não repulsão a isso se opor. Com efeito, segundo a diretiva, essa circunstância não justifica a não adoção de uma decisão de regresso em relação a um nacional de um país terceiro nessa situação, mas apenas o adiamento do seu afastamento, em execução da referida decisão.

⁶ Precisamente, o seu artigo 3.º, pontos 4 e 6, e o seu artigo 11.º, n.º 1.