



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

8 de outubro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Diretiva 2008/115/CE — Normas e procedimentos comuns em matéria de regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Artigo 6.º, n.º 1, e artigo 8.º, n.º 1 — Situação irregular — Regulamentação nacional que prevê a aplicação, consoante as circunstâncias, de uma multa ou do afastamento — Consequências do Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) — Legislação nacional mais favorável ao interessado — Efeito direto das diretivas — Limites»

No processo C-568/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Tribunal Superior de Justiça de Castilla-La Mancha, Espanha), por Decisão de 11 de julho de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 25 de julho de 2019, no processo

MO

contra

Subdelegación del Gobierno en Toledo,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Toader, exercendo funções de presidente de secção, M. Safjan (relator) e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

considerando as observações apresentadas:

- em representação do Governo espanhol, por L. Aguilera Ruiz, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Cattabriga e I. Galindo Martín, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: espanhol.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação 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).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe MO à Subdelegación del Gobierno en Toledo (Subdelegação do Governo na Província de Toledo, Espanha) a propósito da situação irregular deste no território espanhol.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 1.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Objeto», 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 comunitário e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.»
- 4 O artigo 3.º desta diretiva dispõe:
«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:
[...]
4) “Decisão de regresso”, 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;
5) “Afastamento”, a execução do dever de regresso, ou seja, o transporte físico para fora do Estado-Membro;
[...]»
- 5 O artigo 4.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Disposições mais favoráveis», enuncia, nos seus n.ºs 2 e 3:
«2. A presente diretiva não prejudica a aplicação de quaisquer disposições mais favoráveis aplicáveis a nacionais de países terceiros, previstas no acervo comunitário em matéria de imigração e asilo.
3. A presente diretiva não prejudica o direito dos Estados-Membros de aprovarem ou manterem disposições mais favoráveis relativamente às pessoas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, desde que essas disposições sejam compatíveis com o disposto na presente diretiva.»
- 6 Nos termos do artigo 6.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Decisão de regresso»:
«1. 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.

2. Os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, que sejam detentores de um título de residência válido ou de outro título, emitido por outro Estado-Membro e que lhes confira direito de permanência estão obrigados a dirigir-se imediatamente para esse Estado-Membro. Em caso de incumprimento desta exigência pelo nacional de país terceiro em causa ou se for necessária a partida imediata deste por razões de ordem pública ou de segurança nacional, aplica-se o n.º 1.

3. Os Estados-Membros podem abster-se de emitir a decisão de regresso em relação a nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular no seu território e sejam aceites por outros Estados-Membros ao abrigo de acordos ou convenções bilaterais existentes à data da entrada em vigor da presente diretiva. Nesse caso, os Estados-Membros que aceitarem os nacionais de países terceiros em causa devem aplicar o n.º 1.

4. Os Estados-Membros podem, a qualquer momento, conceder autorizações de residência autónomas ou de outro tipo que, por razões compassivas, humanitárias ou outras, confirmam o direito de permanência a nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território. Neste caso, não pode ser emitida qualquer decisão de regresso. Nos casos em que já tiver sido emitida decisão de regresso, esta deve ser revogada ou suspensa pelo prazo de vigência da autorização de residência ou outra que confira o direito de permanência.

5. Sempre que estiver em curso o processo de renovação do título de residência ou de outra autorização que confira um direito de permanência a favor de nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, este deve ponderar a hipótese de não emitir decisões de regresso até à conclusão do referido processo, sem prejuízo do disposto no n.º 6.

[...]»

7 O artigo 7.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Partida voluntária», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 4:

«1. A decisão de regresso deve prever um prazo adequado para a partida voluntária, entre sete e trinta dias, sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 e 4. [...]

[...]

4. Se houver risco de fuga ou se tiver sido indeferido um pedido de permanência regular por ser manifestamente infundado ou fraudulento, ou se a pessoa em causa constituir um risco para a ordem ou segurança pública ou para a segurança nacional, os Estados-Membros podem não conceder um prazo para a partida voluntária [...]»

8 O artigo 8.º desta diretiva, sob a epígrafe «Afastamento», prevê, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias para executar a decisão de regresso se não tiver sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º, ou se a obrigação de regresso não tiver sido cumprida dentro do prazo para a partida voluntária concedido nos termos do artigo 7.º»

Direito espanhol

9 O artigo 53.º, n.º 1, alínea a), da Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Lei Orgânica 4/2000, Relativa aos Direitos e Liberdades dos Estrangeiros em Espanha e à sua Integração Social), de 11 de janeiro de 2000 (BOE n.º 10, de 12 de janeiro de 2000, p. 1139), conforme alterada pela Ley Orgánica 2/2009 (Lei Orgânica 2/2009), de 11 de dezembro de 2009 (BOE n.º 299, de 12 de dezembro de 2009, p. 104986) (a seguir «Lei dos

Estrangeiros)), define como infração «grave» «[o facto de se encontrar] em território espanhol em situação irregular, por não ter obtido a prorrogação de permanência, não ter título de residência ou ter o referido título caducado há mais de três meses, sem que o interessado tenha solicitado a sua renovação dentro do prazo legalmente previsto».

10 Por força do artigo 55.º, n.º 1, alínea b), da Lei dos Estrangeiros, a sanção aplicável no caso de infração grave é uma multa de 501 a 10 000 euros.

11 Nos termos do artigo 57.º desta lei:

«1. Nos casos em que os infratores sejam estrangeiros e o comportamento em questão possa ser tipificado como “muito grave” ou “grave”, nos termos do artigo 53.º, n.º 1, alíneas a), b), c), d) e f), da presente lei orgânica, é possível substituir, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, a multa pelo afastamento do território espanhol, após tramitação prévia do correspondente procedimento administrativo e por decisão fundamentada que proceda a uma apreciação dos factos que configuram a infração.

[...]

3. Em nenhum caso podem ser aplicadas conjuntamente as sanções de afastamento e de multa.

[...]»

12 O artigo 63.º da referida lei, relativo ao «processo prioritário», prevê, no seu n.º 7:

«A execução da ordem de afastamento nas situações previstas neste artigo é efetuada imediatamente.»

13 O artigo 63.º-A, n.º 2, da mesma lei dispõe:

«A decisão de adoção da medida de afastamento tomada através do processo ordinário inclui um prazo de cumprimento voluntário para que a pessoa em causa abandone o território nacional. Esse prazo é de sete a trinta dias e começa a contar a partir da data da notificação da referida decisão. O prazo de cumprimento voluntário da ordem de afastamento pode ser prorrogado por um período de tempo razoável em função das circunstâncias do caso concreto, como a duração do período de permanência, a guarda de filhos que frequentam a escola ou a existência de outros laços familiares e sociais.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

14 Em 14 de janeiro de 2017, a Comisaría de Talavera de la Reina (Comissariado da Polícia de Talavera de la Reina, Espanha) decidiu dar início a um processo prioritário de afastamento relativamente a MO, nacional colombiano, devido a uma alegada violação do artigo 53.º, n.º 1, alínea a), da Lei dos Estrangeiros.

15 No âmbito deste processo, MO declarou ter entrado em Espanha em 2009, aos 17 anos de idade, ao abrigo de um visto acompanhado de uma autorização de residência emitida para reagrupamento familiar com a sua mãe. Apresentou um passaporte válido até 24 de dezembro de 2018, um cartão de residência válido até ao ano de 2013 e um certificado de registo no município de Talavera de la Reina, tendo este registo sido efetuado em 2015. MO afirmou ter trabalhado habitualmente durante a sua estada em Espanha e apresentou vários contratos de trabalho, bem como documentos relativos ao seu percurso profissional e uma declaração bancária. Declarou não ter antecedentes criminais e dispor de um domicílio fixo em Talavera de la Reina. MO apresentou igualmente outros documentos, nomeadamente um cartão da biblioteca municipal, um cartão de seguro de doença e certificados que comprovam cursos frequentados e formações realizadas.

- 16 Em 3 de fevereiro de 2017, o Subdelegado del Gobierno en Toledo (Subdelegado do Governo na Província de Toledo, Espanha) (a seguir «Representante do Governo») tomou uma decisão de afastamento relativamente a MO, com fundamento no artigo 53.º, n.º 1, alínea a), da Lei dos Estrangeiros, acompanhada de uma proibição de readmissão no território espanhol por um período de cinco anos. A este respeito, o Representante do Governo baseou-se numa jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) que autoriza o afastamento no caso de a situação irregular estar associada a um elemento negativo no comportamento da pessoa em causa. No processo principal, estes elementos diziam respeito ao facto de esta última não ter justificado a entrada em Espanha, passando por um posto de fronteira, não ter indicado a duração da sua permanência nesse Estado-Membro e não possuir nenhum documento de identificação. Além disso, o referido representante constatou, no que respeita a MO, que o afastamento não implicaria um desenraizamento familiar, uma vez que este não demonstrou a existência de ligações com ascendentes ou descendentes diretos que residam legalmente em Espanha.
- 17 MO interpôs recurso da decisão de afastamento tomada pelo Representante do Governo no Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Toledo (Tribunal do Contencioso Administrativo de Toledo, Espanha), recurso que foi julgado improcedente por este órgão jurisdicional.
- 18 MO interpôs recurso da decisão do referido órgão jurisdicional no Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Tribunal Superior de Justiça de Castilla-La Mancha, Espanha).
- 19 Este órgão jurisdicional precisa que a interpretação da regulamentação nacional adotada pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), mencionada no n.º 16 do presente acórdão, foi retomada pelo legislador espanhol no âmbito da alteração desta regulamentação pela Lei Orgânica 2/2009.
- 20 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o Representante do Governo constatou erradamente a presença de um elemento negativo no comportamento de MO. Com efeito, no decurso do processo, este apresentou um passaporte válido, um visto de entrada no território espanhol e autorizações de residência até ao ano de 2013. Além disso, MO estava integrado em Espanha tanto no plano social como familiar.
- 21 Quanto ao comportamento de MO, esse órgão jurisdicional salienta que os autos submetidos à sua apreciação não contêm nenhum elemento negativo que acresça à simples situação irregular do interessado em Espanha.
- 22 Nesta situação, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre as consequências que convém retirar do Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), para apreciar a situação de MO. Com efeito, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que a Diretiva 2008/115 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê, em caso de situação irregular de nacionais de países terceiros no território desse Estado, a aplicação, consoante as circunstâncias, de uma multa ou do afastamento, sendo as duas medidas mutuamente exclusivas.
- 23 No presente processo, a situação de MO rege-se pela mesma regulamentação nacional que a que era aplicável no processo que deu origem a esse acórdão do Tribunal de Justiça. Além disso, segundo uma interpretação adotada pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) antes da prolação do referido acórdão, o afastamento do território nacional de um nacional de um país terceiro que permaneça ilegalmente em Espanha apenas pode ser ordenado perante fatores agravantes adicionais.
- 24 Após a prolação do Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) declarou, nomeadamente num Acórdão de 30 de maio de 2019, que as autoridades administrativas e judiciais espanholas estão habilitadas a recusar a aplicação das disposições da Lei dos Estrangeiros que preveem o primado da aplicação de uma multa e que exigem que uma medida de afastamento seja expressamente fundamentada pela existência de fatores

agravantes. Ao fazê-lo, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) aplicou diretamente as disposições da Diretiva 2008/115, em detrimento da pessoa em causa, agravando assim a responsabilidade penal desta. Com efeito, na sequência do Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), os órgãos jurisdicionais espanhóis eram obrigados a proceder a essa aplicação direta desta diretiva, mesmo que essa aplicação devesse ser feita em detrimento das pessoas em causa.

25 O órgão jurisdicional de reenvio duvida da possibilidade de, no processo principal, se basear diretamente nas disposições da Diretiva 2008/115, para ordenar o afastamento de MO, mesmo que não existam fatores agravantes que acresçam à situação irregular do interessado no território espanhol. A este respeito, recorda a jurisprudência do Tribunal de Justiça que exclui a possibilidade de aplicar diretamente as disposições de uma diretiva a um particular, nomeadamente os Acórdãos de 26 de fevereiro de 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84), e de 11 de junho de 1987, X (14/86, EU:C:1987:275). Além disso, este órgão jurisdicional faz referência ao Acórdão de 5 de dezembro de 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936), que estabelece limites à obrigação de interpretação conforme das diretivas, tendo em conta o princípio da legalidade dos crimes e das penas.

26 Nestas condições, o Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Tribunal Superior de Justiça de Castilla-La Mancha, Espanha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«É compatível com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia relativa aos limites do efeito direto das diretivas a interpretação do Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), no sentido de que a Administração e os tribunais espanhóis podem aplicar diretamente a Diretiva 2008/115[...] em detrimento do nacional do Estado terceiro, omitindo ou não aplicando disposições internas mais favoráveis em matéria sancionatória, com o agravamento da sua responsabilidade penal e eventual inobservância do princípio da legalidade penal; e reside a solução para a incompatibilidade da legislação espanhola com a diretiva, não na aplicação direta da [Diretiva 2008/115] mas numa reforma legal, ou num dos meios previstos [pelo] direito [da União] para impor a um Estado[-Membro] a devida transposição das diretivas?»

Quanto à questão prejudicial

27 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2008/115 deve ser interpretada no sentido de que, quando uma regulamentação nacional prevê, em caso de situação irregular de um nacional de país terceiro no território de um Estado-Membro, aplicar uma multa ou o afastamento, só podendo esta última medida ser adotada perante circunstâncias agravantes relativas a esse nacional, que acresçam à situação irregular deste, a autoridade nacional competente se pode basear diretamente nas disposições desta diretiva para adotar uma decisão de regresso e executar essa decisão, mesmo que não existam tais circunstâncias agravantes.

28 A título preliminar, importa recordar que, como resulta da decisão de reenvio, esta regulamentação nacional, aplicável a contar da adoção da Lei Orgânica 2/2009, que alterou a Lei Orgânica 4/2000, confirmou a solução adotada pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), mencionada no n.º 23 do presente acórdão.

29 A referida regulamentação nacional estava em causa no Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Como resulta dos n.ºs 31 e 32 desse acórdão, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 prevê, antes de mais, a título principal, a obrigação de os Estados-Membros emitirem uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro em situação irregular no seu território. Com efeito, uma vez verificada a irregularidade da situação, as autoridades nacionais competentes devem emitir uma decisão de regresso, nos termos deste artigo e sem prejuízo das exceções previstas nos seus n.ºs 2 a 5.

- 30 O Tribunal de Justiça declarou que a regulamentação espanhola em causa, que prevê, em caso de situação irregular de nacionais de países terceiros no território espanhol, a aplicação, consoante as circunstâncias, de uma multa ou do afastamento, sendo as duas medidas mutuamente exclusivas, pode frustrar a aplicação das normas e dos procedimentos comuns instituídos pela Diretiva 2008/115 e, se for caso disso, retardar o regresso, pondo assim em causa o efeito útil desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 40).
- 31 Por conseguinte, o Tribunal de Justiça declarou que a Diretiva 2008/115, nomeadamente o seu artigo 6.º, n.º 1, e o seu artigo 8.º, n.º 1, conjugados com o seu artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, deve ser interpretada no sentido de que se opõe a essa regulamentação (Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 41).
- 32 Como resulta da decisão de reenvio, após a prolação desse acórdão do Tribunal de Justiça, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) considerou que as autoridades administrativas e judiciais espanholas podem recusar aplicar essa regulamentação nacional não conforme com a Diretiva 2008/115 e basear-se diretamente nesta para impor uma medida de afastamento em caso de situação irregular no território espanhol, mesmo que não existam outros fatores agravantes.
- 33 A este respeito, importa recordar que, ao aplicar o direito interno, e dentro dos limites estabelecidos pelos princípios gerais do direito, os órgãos jurisdicionais nacionais devem interpretá-lo, tanto quanto possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa, para alcançar o resultado por ela prosseguido (Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 121).
- 34 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio, ao qual cabe determinar se está em condições de proceder a uma interpretação conforme com o direito da União da regulamentação nacional em causa no processo principal, parece excluir essa possibilidade. Este órgão considera que, nesta situação, se coloca a questão de saber se pode ser feita uma aplicação direta desta diretiva em detrimento da pessoa em causa.
- 35 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma diretiva não pode, por si mesma, criar obrigações para um particular, uma vez que uma disposição de uma diretiva não pode ser invocada enquanto tal por um Estado-Membro contra aquele (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de fevereiro de 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, n.º 48, e de 12 de dezembro de 2013, Portgás, C-425/12, EU:C:2013:829, n.º 22).
- 36 Por conseguinte, na medida em que a regulamentação nacional aplicável a MO no processo principal prevê que o afastamento, na aceção desta regulamentação, de um nacional de país terceiro que permaneça no território espanhol só pode ser ordenado perante circunstâncias agravantes relativas a esse nacional, que acrescem à situação irregular deste, e que essa regulamentação não pode ser objeto de uma interpretação conforme com a Diretiva 2008/115, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, esse Estado-Membro não se pode basear nessa diretiva para adotar, em relação a MO, uma decisão de regresso, na aceção da referida diretiva, e executar essa decisão, mesmo que não existam circunstâncias agravantes.
- 37 Tendo em conta todas as considerações precedentes, importa responder à questão submetida que a Diretiva 2008/115 deve ser interpretada no sentido de que, quando uma regulamentação nacional prevê, em caso de situação irregular de um nacional de país terceiro no território de um Estado-Membro, aplicar uma multa ou o afastamento, só podendo esta última medida ser adotada perante circunstâncias agravantes relativas a esse nacional, que acresçam à situação irregular deste, a autoridade nacional competente não se pode basear diretamente nas disposições desta diretiva para adotar uma decisão de regresso e executar essa decisão, mesmo que não existam essas circunstâncias agravantes.

Quanto às despesas

- 38 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 (Sexta Secção) declara:

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, deve ser interpretada no sentido de que, quando uma regulamentação nacional prevê, em caso de situação irregular de um nacional de país terceiro no território de um Estado-Membro, aplicar uma multa ou o afastamento, só podendo esta última medida ser adotada perante circunstâncias agravantes relativas a esse nacional, que acresçam à situação irregular deste, a autoridade nacional competente não se pode basear diretamente nas disposições desta diretiva para adotar uma decisão de regresso e executar essa decisão, mesmo que não existam essas circunstâncias agravantes.

Assinaturas