



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

22 de junho de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Artigos 20.º e 21.º TFUE — Diretiva 2004/38/CE — Direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros — Decisão de pôr termo à residência do interessado por razões de ordem pública — Medidas preventivas para evitar o risco de fuga do interessado durante o prazo que lhe é concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento — Disposições nacionais semelhantes às aplicáveis aos nacionais de países terceiros ao abrigo do artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115/CE — Duração máxima de detenção para efeitos de afastamento — Disposição nacional idêntica à aplicável aos nacionais de países terceiros»

No processo C-718/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica), por Decisão de 18 de julho de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 27 de setembro de 2019, no processo

Ordre des barreaux francophones et germanophone,

Association pour le droit des Étrangers ASBL,

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL,

Ligue des Droits de l'Homme ASBL,

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

contra

Conseil des ministres,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (relator) e N. Piçarra, presidentes de secção, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, L. S. Rossi e I. Jarukaitis, juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de novembro de 2020,

* Língua do processo: francês.

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Association pour le droit des Étrangers ASBL, da Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, da Ligue des Droits de l'Homme ASBL e da Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, por M. Van den Broeck, advocaat, P. Delgrange e S. Benkhelifa, avocates,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck, M. Jacobs e C. Pochet, na qualidade de agentes, assistidas por D. Matray, C. Decordier, S. Matray, C. Piront, avocats, e T. Bricout, advocaat,
- em representação do Governo dinamarquês, por J. Nyman-Lindegren, P. Jespersen e S. Wolff, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo espanhol, por J. Rodríguez de la Rúa Puig, na qualidade de agente,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por A. Azéma e E. Montaguti, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de fevereiro de 2021,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 20.º e 21.º TFUE e 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, e retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Ordre des barreaux francophones et germanophone, a Association pour le droit des Étrangers ASBL, a Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, a Ligue des Droits de l'Homme ASBL e a Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL ao Conseil des ministres (Conselho de Ministros, Bélgica), a respeito de uma regulamentação nacional que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, por um lado, medidas semelhantes às aplicáveis aos nacionais de países terceiros a fim de evitar qualquer risco de fuga destes nacionais durante o período que lhes é concedido para abandonarem o território do Estado-Membro de acolhimento na sequência da adoção de uma decisão de regresso e, por outro, uma duração máxima de detenção para efeitos de afastamento idêntica à aplicável aos referidos nacionais.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2004/38

3 Os considerandos 1 a 3 e 31 da Diretiva 2004/38 têm a seguinte redação:

- «(1) A cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às limitações e condições estabelecidas no Tratado [FUE] e às medidas adotadas em sua execução.
- (2) A livre circulação das pessoas constitui uma das liberdades fundamentais do mercado interno que compreende um espaço sem fronteiras internas, no qual a liberdade é assegurada de acordo com as disposições do Tratado [FUE].
- (3) A cidadania da União deverá ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros quando estes exercerem o seu direito de livre circulação e residência. É, pois, necessário codificar e rever os instrumentos comunitários em vigor que tratam separadamente a situação dos trabalhadores assalariados, dos trabalhadores não assalariados, assim como dos estudantes e de outras pessoas não ativas, a fim de simplificar e reforçar o direito de livre circulação e residência de todos os cidadãos da União.

[...]

- (31) A presente diretiva respeita os direitos e liberdades fundamentais e cumpre os princípios reconhecidos, nomeadamente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. [...]»

4 O artigo 3.º desta diretiva, sob a epígrafe «Titulares», prevê, no seu n.º 1:

«A presente diretiva aplica-se a todos os cidadãos da União que se desloquem ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias, na aceção do ponto 2 do artigo 2.º, que os acompanhem ou que a eles se reúnam.»

5 O artigo 4.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Direito de saída», prevê, no seu n.º 1:

«Sem prejuízo das disposições em matéria de documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras nacionais, têm direito a sair do território de um Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro todos os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido, e os membros das suas famílias que, não tendo a nacionalidade de um Estado-Membro, estejam munidos de um passaporte válido.»

6 Nos termos do artigo 27.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Princípios gerais»:

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

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

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

[...]

4. O Estado-Membro que tiver emitido o passaporte ou bilhete de identidade deve permitir a reentrada no seu território, sem quaisquer formalidades, do titular do documento que tiver sido afastado por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, mesmo que esse documento tenha caducado ou a nacionalidade do titular seja contestada.»

7 O artigo 30.º da Diretiva 2004/38, sob a epígrafe «Notificação das decisões», dispõe:

«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 tem para si.

[...]

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.»

Diretiva 2008/115/CE

8 Os considerandos 2, 4 e 24 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), têm a seguinte redação:

«(2) O Conselho Europeu de Bruxelas [(Bélgica)], de 4 e 5 de novembro de 2004, apelou à definição de uma política eficaz de afastamento e repatriamento, baseada em normas comuns, para proceder aos repatriamentos em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade das pessoas.

[...]

(4) Importa estabelecer normas claras, transparentes e justas para uma política de regresso eficaz, enquanto elemento necessário de uma política de migração bem gerida.

[...]

(24) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e os princípios consagrados, em especial, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.»

9 O artigo 1.º desta diretiva, 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 [da União] e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.»

10 O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», dispõe, no seu n.º 3:

«A presente diretiva não é aplicável aos titulares do [direito] à livre circulação a que se refere o n.º 5 do artigo 2.º do Código das Fronteiras Schengen.»

11 O artigo 6.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Decisão de regresso», dispõe, no n.º 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.»

12 O artigo 7.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Partida voluntária», prevê, no seu n.º 3:

«Podem ser impostas determinadas obrigações para evitar o risco de fuga, designadamente a apresentação periódica às autoridades, o depósito de uma caução adequada, a apresentação de documentos ou a obrigação de permanecer em determinado local durante o prazo de partida voluntária.»

13 O capítulo IV desta diretiva, intitulado «Detenção para efeitos de afastamento», contém os artigos 15.º a 18.º da referida diretiva.

14 Nos termos do artigo 15.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Detenção»:

«1. A menos que no caso concreto possam ser aplicadas com eficácia outras medidas suficientes mas menos coercivas, os Estados-Membros só podem manter detidos nacionais de países terceiros objeto de procedimento de regresso, a fim de preparar o regresso e/ou efetuar o processo de afastamento, nomeadamente quando:

a) Houver risco de fuga; ou

b) O nacional de país terceiro em causa evitar ou entravar a preparação do regresso ou o procedimento de afastamento.

A detenção tem a menor duração que for possível, sendo apenas mantida enquanto o procedimento de afastamento estiver pendente e for executado com a devida diligência.

[...]

5. A detenção mantém-se enquanto se verificarem as condições enunciadas no n.º 1 e na medida do necessário para garantir a execução da operação de afastamento. Cada Estado-Membro fixa um prazo limitado de detenção, que não pode exceder os seis meses.

6. Os Estados-Membros não podem prorrogar o prazo a que se refere o n.º 5, exceto por um prazo limitado que não exceda os doze meses seguintes, de acordo com a lei nacional, nos casos em que, independentemente de todos os esforços razoáveis que tenham envidado, se preveja que a operação de afastamento dure mais tempo, por força de:

- a) Falta de cooperação do nacional de país terceiro em causa; ou
- b) Atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros.»

Direito belga

- 15 O artigo 44.º *ter* da loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa ao Acesso ao Território, à Residência, ao Estabelecimento e ao Afastamento dos Estrangeiros) (*Moniteur belge* de 31 de dezembro de 1980, p. 14584), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei de 15 de dezembro de 1980»), prevê:

«§ 1. Quando um cidadão da União ou um membro da sua família não tenha ou tenha deixado de ter o direito de residir no território, o ministro ou o seu delegado pode dar-lhe ordem para abandonar o território, ao abrigo do artigo 7.º, primeiro parágrafo.

Caso o ministro ou o seu delegado tencionem adotar uma ordem para abandonar o território, tem em conta a duração da residência do cidadão da União ou do membro da sua família no território do Reino, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Reino e a intensidade dos seus laços com o seu país de origem.

§ 2. A ordem para abandonar o território emitida a um cidadão da União ou um membro da sua família deve especificar o prazo no qual deve abandonar o território do Reino. Salvo motivo de urgência devidamente justificado, este prazo não pode ser inferior a um mês a contar da notificação da decisão.

O prazo referido no primeiro parágrafo pode ser prorrogado pelo ministro ou o seu delegado quando:

- 1.º o regresso voluntário não possa ser efetuado nesse prazo; ou
- 2.º as circunstâncias da situação do interessado o justifiquem.

O pedido de prorrogação do prazo para abandonar o território do Reino deve ser apresentado pelo cidadão da União ou pelo membro da sua família junto do ministro ou do seu delegado.»

- 16 Os artigos 28.º a 31.º da Lei de 24 de fevereiro de 2017 que altera a Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa ao Acesso ao Território, à Residência, ao Estabelecimento e ao Afastamento de Estrangeiros a fim de Reforçar a Proteção da Ordem Pública e da Segurança Nacional (*Moniteur belge* de 19 de abril de 2017, p. 51890) (a seguir «Lei de 24 de fevereiro de 2017»), inseriram na Lei de 15 de dezembro de 1980 os artigos 44.º *quater* a 44.º *septies*, que têm a seguinte redação:

«Artigo 44.º *quater*. Enquanto decorrer o prazo referido no artigo 44.º *ter*, o cidadão da União ou o membro da sua família não pode ser objeto de uma medida de afastamento coercivo.

A fim de evitar qualquer risco de fuga durante o prazo referido no artigo 44.º *ter*, o cidadão da União ou o membro da sua família pode ser obrigado a cumprir medidas preventivas. O Rei está habilitado a determinar essas medidas por decreto aprovado em Conselho de Ministros.

Artigo 44.º *quinquies*. § 1. O ministro ou o seu delegado toma todas as medidas necessárias para executar a ordem para abandonar o território quando:

- 1.º nenhum prazo tiver sido concedido ao cidadão da União ou ao membro da sua família para abandonar o território do Reino;
- 2.º o cidadão da União ou o membro da sua família não tiver abandonado o território do Reino no prazo que lhe foi concedido;
- 3.º antes do termo do prazo concedido para abandonar o território do Reino, o cidadão da União ou o membro da sua família apresentar um risco de fuga, não tiver respeitado as medidas preventivas impostas ou constituir uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional.

§ 2. Quando o cidadão da União ou o membro da sua família se opuser ao afastamento ou quando apresentar um risco de perigosidade por ocasião do seu afastamento, procede-se ao seu regresso coercivo, se necessário, acompanhado de escolta. Podem então ser contra ele adotadas medidas coercivas, em conformidade com os artigos 1.º e 37.º da Lei de 5 de agosto de 1992, relativa à Função Policial [(*Moniteur belge* de 22 de dezembro de 1992, p. 27124)].

Quando o afastamento for executado por via aérea, as medidas serão tomadas em conformidade com as orientações comuns de afastamento por via aérea anexadas à [Decisão 2004/573/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros de nacionais de países terceiros que estejam sujeitos a decisões individuais de afastamento (JO 2004, L 261, p. 28)].

§ 3. O Rei designa, por decreto aprovado em Conselho de Ministros, a entidade encarregada de assegurar o controlo dos regressos coercivos e determina as modalidades desse controlo. Esta entidade é independente das autoridades competentes em matéria de afastamento.

Artigo 44.º *sexies*. Quando as circunstâncias de cada caso o justificarem, o ministro ou o seu delegado pode adiar temporariamente o afastamento. O interessado será disso informado.

Para evitar qualquer risco de fuga, o cidadão da União ou o membro da sua família pode ser obrigado a cumprir medidas preventivas. O Rei está habilitado a determinar essas medidas por decreto aprovado em Conselho de Ministros.

O ministro ou o seu delegado pode, nos mesmos casos, impor ao cidadão da União ou o membro da sua família a obrigação de permanência na residência durante o tempo necessário à execução dessa medida.

Artigo 44.º *septies*. § 1. Se razões de ordem pública, de segurança nacional ou de saúde pública o exigirem, e a menos que outras medidas menos coercivas possam ser eficazmente aplicadas, os cidadãos da União e os membros das suas famílias, com vista a garantir a execução da medida de afastamento, podem ser detidos durante o tempo estritamente necessário à execução da medida, não podendo a duração da detenção exceder dois meses.

Todavia, o ministro ou o seu delegado podem prorrogar a duração dessa detenção por um período de dois meses, sempre que as diligências necessárias para o afastamento do estrangeiro tenham sido levadas a cabo nos sete dias úteis seguintes à detenção do cidadão da União ou do membro da sua família, com toda a diligência exigida e que continue a subsistir a possibilidade de afastar efetivamente o interessado dentro de um prazo razoável.

Após uma primeira prorrogação, a decisão de prorrogar a duração da detenção só pode ser tomada pelo ministro.

Após cinco meses, o cidadão da União ou o membro da sua família deve ser posto em liberdade. No caso de a salvaguarda da ordem pública ou da segurança nacional o exigir, a detenção pode ser prorrogada, por sucessivos períodos de um mês, sem que, todavia, a duração total da detenção possa exceder oito meses.

§ 2. O cidadão da União ou o membro da sua família referido no n.º 1 pode recorrer da decisão de detenção, em conformidade com os artigos 71.º e seguintes.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 17 Foram interpostos na Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) dois recursos de anulação total ou parcial da Lei de 24 de fevereiro de 2017, o primeiro, pela Ordre des barreaux francophones et germanophone e, o segundo, pela Association pour le droit des Étrangers, pela Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, pela Ligue des Droits de l'Homme e pela Vluchtelingenwerk Vlaanderen. O órgão jurisdicional de reenvio apensou os dois processos correspondentes.
- 18 Segundo as indicações fornecidas na decisão de reenvio, esta lei tem por objetivo assegurar uma política eficaz de afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, assegurando que essa política seja humana e se inscreve no pleno respeito dos seus direitos fundamentais e da sua dignidade. As disposições da referida lei, que visam igualmente garantir aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias um regime de afastamento que não seja menos favorável do que aquele de que beneficiam os nacionais de países terceiros, permitem assim clarificar as medidas que podem ser tomadas relativamente aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias a fim de assegurar o seu afastamento do território belga.
- 19 Em primeiro lugar, esse órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à compatibilidade com o direito da União das disposições nacionais que preveem a possibilidade de impor medidas preventivas ao cidadão da União ou ao membro da sua família, relativamente ao qual foi emitida uma ordem para abandonar o território belga por razões de ordem pública, durante o prazo que lhe é concedido para abandonar esse território ou durante a prorrogação desse prazo, a fim de evitar qualquer risco de fuga do interessado. Estas disposições habilitam o Rei a determinar essas medidas por decreto aprovado em Conselho de Ministros e preveem que o ministro competente (a seguir «ministro») ou o seu delegado pode impor ao interessado a obrigação de permanência na residência no caso de o afastamento ser temporariamente adiado.
- 20 As recorrentes no processo principal alegam, nomeadamente, que o direito da União se opõe à imposição aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias de medidas para evitar o risco de fuga destes durante o prazo que lhes é concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento ou durante a prorrogação desse prazo.
- 21 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a Diretiva 2008/115, que apenas é aplicável aos nacionais de países terceiros, prevê a possibilidade de impor tais medidas, ao passo que a Diretiva 2004/38, aplicável aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, não contém disposições a este respeito. Segundo os trabalhos preparatórios relativos às disposições nacionais em causa no processo principal, as disposições destinadas a evitar o risco de fuga destes não constituem uma transposição para o direito belga da Diretiva 2008/115, mas inspiram-se significativamente nesta diretiva.
- 22 Independentemente da natureza das medidas em causa, estas últimas têm necessariamente um efeito sobre os direitos e as liberdades do cidadão da União ou do membro da sua família em causa, uma vez que têm precisamente por finalidade impedi-lo de fugir e, portanto, de se deslocar, sendo caso disso, para outro Estado-Membro, e, *in fine*, de assegurar a sua saída forçada do território belga.

- 23 É certo que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça resultante do Acórdão de 14 de setembro de 2017, *Petrea* (C-184/16, EU:C:2017:684), que o direito da União não se opõe a que uma decisão de afastamento de um cidadão da União seja adotada pelas mesmas autoridades e segundo o mesmo procedimento que uma decisão de regresso de um nacional de país terceiro em situação irregular desde que as medidas de transposição da Diretiva 2004/38 para o direito nacional sejam mais favoráveis a esse cidadão da União. Todavia, as disposições nacionais em causa no processo principal não têm por objeto designar a autoridade competente para adotar uma decisão de afastamento relativamente aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias e também não contêm disposições processuais, mas são relativas a restrições aos direitos fundamentais dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias que não estão previstas na Diretiva 2004/38.
- 24 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à aplicabilidade por analogia aos cidadãos da União das disposições da Diretiva 2008/115 relativas às medidas destinadas a evitar o risco de fuga em caso de afastamento de um nacional de um país terceiro.
- 25 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a compatibilidade com o direito da União das disposições nacionais que permitem colocar em detenção os cidadãos da União e os membros das suas famílias, que não cumpriram uma decisão de afastamento tomada por razões de ordem pública ou de segurança pública, com vista a garantir a execução dessa decisão, em particular, durante um período máximo de oito meses quando a salvaguarda da ordem pública ou da segurança pública exija que essa detenção se mantenha.
- 26 As recorrentes no processo principal criticam a disposição nacional em causa, nomeadamente, por prever durações de detenção excessivamente longas e, por conseguinte, desproporcionadas, bem como por não prever critérios claros que permitam determinar objetivamente o tempo necessário à execução da decisão de afastamento e em que consiste um tratamento diligente da autoridade encarregada da execução dessa decisão.
- 27 O órgão jurisdicional de reenvio indica que a disposição nacional em causa reproduz, para os cidadãos da União e para os membros das suas famílias, o regime previsto no direito nacional para os nacionais de países terceiros. Esta disposição estabelece assim uma identidade de tratamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias com os nacionais de países terceiros, nomeadamente no que respeita à duração máxima da detenção com vista ao afastamento do interessado.
- 28 Além disso, coloca-se a questão de saber se a regulamentação nacional em causa no processo principal é compatível com a liberdade de circulação que é garantida aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias nos artigos 20.º e 21.º TFUE e na Diretiva 2004/38, de que se pode deduzir que a duração da detenção está limitada ao tempo estritamente necessário à execução da decisão de afastamento.
- 29 Neste contexto, a Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve o direito da União, mais especificamente os artigos 20.º e 21.º [TFUE] e a [Diretiva 2004/38], ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias disposições semelhantes às que constituem a transposição, no que diz respeito aos nacionais de Estados terceiros, do artigo 7.º, n.º 3, da [Diretiva 2008/115], a saber, disposições que permitem obrigar o cidadão da União ou o membro da sua família a cumprir as medidas preventivas com vista a evitar qualquer risco de fuga durante o prazo que lhe foi concedido para abandonar o território na sequência da tomada de uma decisão que põe termo à residência por razões de ordem pública ou durante a prorrogação desse prazo?
- 2) Deve o direito da União, mais especificamente os artigos 20.º e 21.º [TFUE] e a [Diretiva 2004/38], ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias que não tenham cumprido uma decisão que põe termo à

residência por razões de ordem pública ou de segurança pública[...] uma disposição idêntica à aplicada aos nacionais de Estados terceiros na mesma situação no que respeita ao prazo máximo de detenção para efeitos de afastamento, ou seja, oito meses?»

Quanto às questões prejudiciais

- 30 Com as suas questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 20.º e 21.º TFUE e a Diretiva 2004/38 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional:
- que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, durante o prazo que lhes foi concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento na sequência da adoção de uma decisão de afastamento tomada a seu respeito por razões de ordem pública ou durante a prorrogação desse prazo, disposições destinadas a evitar o risco de fuga que sejam semelhantes às que, no que respeita aos nacionais de países terceiros, visam transpor para o direito nacional o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115, e
 - que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, que, após o termo do prazo concedido ou da prorrogação desse prazo, não cumpriram uma decisão de afastamento tomada a seu respeito por razões de ordem pública ou de segurança pública, uma medida de detenção com uma duração máxima de oito meses para efeitos de afastamento, sendo esta duração idêntica à aplicável, no direito nacional, aos nacionais de países terceiros que não cumpriram uma decisão de regresso tomada por essas razões, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.
- 31 A título preliminar, há que recordar que, por força do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, nomeadamente, por razões de ordem pública ou de segurança pública. Embora as questões submetidas digam respeito a situações em que uma decisão de afastamento é adotada com base nesta disposição, não visam, contudo, o exame dessa decisão à luz do direito da União, mas o de medidas destinadas a assegurar a sua execução.
- 32 Feita esta precisão, há que responder às questões submetidas examinando, em primeiro lugar, se os artigos 20.º e 21.º TFUE e a Diretiva 2004/38 se opõem ao próprio facto de se preverem disposições nacionais aplicáveis no âmbito da execução de uma decisão de afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias cujo conteúdo seja idêntico ou semelhante a disposições que se destinem a transpor, para o direito nacional, a Diretiva 2008/115, relativa ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Se assim não for, haverá que apreciar, em segundo lugar, se as medidas específicas previstas pelas disposições em causa no processo principal são suscetíveis de constituir restrições à liberdade de circulação e de residência e, se for o caso, em terceiro lugar, se tais restrições podem ser justificadas.

Quanto à aplicação aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias de disposições nacionais cujo conteúdo é idêntico ou semelhante ao das aplicáveis aos nacionais de países terceiros

- 33 Importa recordar que o capítulo VI da Diretiva 2004/38 prevê, nomeadamente, regras relativas ao afastamento apenas dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias. Todavia, esta diretiva não contém disposições precisas relativas à possibilidade de os Estados-Membros adotarem medidas destinadas a evitar o risco de fuga dessas pessoas durante o prazo que lhes é concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento ou durante a prorrogação desse prazo, nem contém disposições precisas relativas à possibilidade de colocar os interessados em detenção quando não cumpram uma decisão de afastamento nesse prazo ou na prorrogação do mesmo.

- 34 Na falta de regulamentação do direito da União, cabe aos Estados-Membros estabelecer regras que lhes permitam adotar medidas destinadas a assegurar a execução de uma decisão de afastamento baseada no artigo 27.º da Diretiva 2004/38, desde que nenhuma disposição do direito da União se oponha a isso (v., neste sentido, Acórdão de 14 de setembro de 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, n.º 52).
- 35 Só respeitando esta condição é que os Estados-Membros se podem inspirar nas disposições da Diretiva 2008/115, nomeadamente no seu artigo 7.º, n.º 3, e nos seus artigos 15.º a 18.º, para adotar, por um lado, medidas destinadas a evitar o risco de fuga de cidadãos da União e dos membros das suas famílias, durante o prazo que lhes é concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento ou durante a prorrogação desse prazo, e, por outro, medidas de detenção quando não tenham cumprido uma decisão de afastamento no referido prazo ou na prorrogação desse prazo.
- 36 Com efeito, o artigo 7.º, n.º 3, desta diretiva prevê a possibilidade de os Estados-Membros imponham obrigações ao nacional de um país terceiro a fim de evitar o risco de fuga deste último durante o prazo de partida voluntária, sendo as obrigações expressamente enumeradas para esse efeito as de se apresentar periodicamente às autoridades, depositar uma caução adequada, apresentar documentos ou permanecer em determinado local. Do mesmo modo, um capítulo inteiro da referida diretiva, a saber, o capítulo IV, intitulado «Detenção para efeitos de afastamento», que inclui os artigos 15.º a 18.º desta diretiva, prevê a possibilidade de colocar um nacional de um país terceiro em detenção para efeitos de afastamento e enquadra, de forma detalhada, as garantias concedidas aos nacionais de países terceiros no que respeita tanto à decisão de afastamento como à da sua detenção (v., neste sentido, Acórdão de 10 de setembro de 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, n.º 31).
- 37 Mais especificamente, o artigo 15.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115 precisa, nomeadamente, que a duração de detenção não pode exceder seis meses, ao passo que o artigo 15.º, n.º 6, desta diretiva dispõe que os Estados-Membros não podem prorrogar o prazo a que se refere o artigo 15.º, n.º 5, da referida diretiva, exceto por um prazo limitado que não exceda os doze meses seguintes, nos casos em que, independentemente de todos os esforços razoáveis que tenham envidado, se preveja que a operação de afastamento dure mais tempo, por força de falta de cooperação do nacional do país terceiro em causa ou de atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros.
- 38 No caso vertente, resulta dos autos ao dispor do Tribunal de Justiça que a finalidade da regulamentação nacional em causa no processo principal é garantir aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias um regime de afastamento que não seja menos favorável do que aquele de que beneficiam os nacionais de países terceiros. No que se refere, mais especificamente, às disposições nacionais destinadas a evitar o risco de fuga do interessado, estas inspiram-se, em grande parte, nas disposições da Diretiva 2008/115. No que respeita à disposição nacional relativa à detenção do interessado para efeitos de afastamento, esta reproduz o regime previsto, no direito nacional, para os nacionais de países terceiros e estabelece assim uma identidade de tratamento dos cidadãos da União e dos membros da sua família com os nacionais de países terceiros que são objeto de um procedimento de regresso ao abrigo desta diretiva, nomeadamente no que respeita à duração máxima de detenção prevista para o afastamento do interessado.
- 39 Por conseguinte, embora o simples facto de o Estado-Membro de acolhimento prever regras nacionais aplicáveis no âmbito da execução de uma decisão de afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias inspirando-se nas aplicáveis ao regresso de nacionais de países terceiros destinadas a transpor a Diretiva 2008/115 para o direito nacional não ser, por si só, contrário ao direito da União, não é menos verdade que essas regras devem ser conformes com o direito da União. Como o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça, há que examinar as referidas regras à luz das disposições específicas aplicáveis aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias em matéria de livre circulação e de livre residência, a saber, os artigos 20.º e 21.º TFUE, bem como as disposições da Diretiva 2004/38.

Quanto à existência de restrições à liberdade de circulação e de residência

- 40 No que respeita, em primeiro lugar, às medidas preventivas destinadas a evitar o risco de fuga dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias durante o prazo que lhes é concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento ou durante a prorrogação desse prazo, há que observar que estas não estão definidas na regulamentação nacional em causa no processo principal, com exceção da possibilidade de se impor ao interessado uma obrigação de permanência na residência no caso de o seu afastamento ser temporariamente adiado. Quanto ao resto, o Rei está habilitado a determinar essas medidas por decreto aprovado em Conselho de Ministros.
- 41 Todavia, resulta da própria redação das questões submetidas que as medidas que podem ser impostas neste contexto e as previstas no artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115 e expostas no n.º 36 do presente acórdão são semelhantes. Ora, importa salientar que tais medidas, uma vez que visam precisamente limitar os movimentos do interessado, têm necessariamente por efeito restringir a sua liberdade de circulação e de residência durante o prazo que lhe é concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento, nomeadamente quando o interessado é objeto de uma obrigação de permanência na residência.
- 42 No que respeita, em segundo lugar, à possibilidade de colocar o cidadão da União e os membros da sua família em detenção para efeitos de afastamento durante um período máximo de oito meses, há que salientar, à semelhança do advogado-geral no n.º 88 das suas conclusões, que tal medida constitui, pela sua própria natureza, uma restrição à liberdade de circulação e de residência do interessado.
- 43 É certo que os cidadãos da União e os membros das suas famílias que, após o termo do prazo fixado ou da prorrogação desse prazo, não cumpriram uma decisão de afastamento tomada a seu respeito por razões de ordem pública ou de segurança pública não podem invocar um direito de residência, ao abrigo da Diretiva 2004/38, no território do Estado-Membro de acolhimento, enquanto essa decisão continuar a produzir efeitos [v., por analogia, Acórdão de 22 de junho de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Efeitos de uma decisão de afastamento), C-719/19, n.º 104]. Todavia, a existência de tal decisão não altera em nada o caráter restritivo de uma medida de detenção, que limita os movimentos do interessado para além das limitações decorrentes da própria decisão de afastamento, restringindo durante todo o período de detenção do interessado as possibilidades de este residir e circular livremente fora do território do Estado-Membro de acolhimento. Tal medida de detenção constitui, assim, uma restrição ao direito de saída previsto no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, que prevê expressamente que todos os cidadãos da União munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido têm o direito de sair do território de um Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro (Acórdão de 10 de julho de 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, n.º 19).
- 44 Por conseguinte, há que considerar que disposições nacionais como as que estão em causa no processo principal, a saber, tanto as que preveem a possibilidade de impor medidas preventivas destinadas a evitar o risco de fuga do interessado como a relativa à duração máxima da sua detenção para efeitos de afastamento, constituem restrições à liberdade de circulação e de residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, conforme consagrada no artigo 20.º, n.º 2, alínea a), e no artigo 21.º, n.º 1, TFUE, e precisada nas disposições da Diretiva 2004/38.

Quanto à existência de justificações para as restrições à liberdade de circulação e de residência

- 45 No que se refere à eventual existência de justificações para restrições como as constatadas no número anterior, importa recordar que, como decorre da própria redação dos artigos 20.º e 21.º TFUE, o direito de os cidadãos da União e dos membros das suas famílias circular e residir livremente no

território dos Estados-Membros não é incondicional, podendo estar sujeito às limitações e condições previstas no Tratado FUE e nas disposições adotadas em sua aplicação (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.º 55 e jurisprudência referida).

- 46 A este respeito, importa recordar que, como resulta dos n.ºs 30 e 31 do presente acórdão, as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio partem da premissa de que a decisão de afastamento foi adotada por razões de ordem pública ou de segurança pública, ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.
- 47 Daqui decorre que, no que respeita ao processo principal, as medidas destinadas a assegurar a execução dessa decisão, a saber, as medidas destinadas a evitar o risco de fuga do cidadão da União ou do membro da sua família e as medidas de detenção deste por um prazo máximo de oito meses, devem ser apreciadas à luz do artigo 27.º da Diretiva 2004/38. O artigo 27.º, n.º 2, desta diretiva precisa que, para serem justificadas, as medidas de restrição do direito de circulação e de residência de um cidadão da União ou de um membro da sua família adotadas, nomeadamente, 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.
- 48 No que respeita, em primeiro lugar, às medidas em causa no processo principal que visam evitar o risco de fuga do interessado durante o prazo que lhe foi concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento ou durante a prorrogação desse prazo, como resulta do n.º 18 do presente acórdão, estas medidas têm por objetivo assegurar uma política eficaz de afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias.
- 49 Ora, uma medida destinada a evitar o risco de fuga do interessado num caso como o recordado no n.º 46 do presente acórdão contribui necessariamente para a salvaguarda da ordem pública, na medida em que visa, em última instância, assegurar que uma pessoa que se considera que representa uma ameaça para a ordem pública do Estado-Membro de acolhimento seja afastada do território deste, de modo que essa medida está ligada ao objeto da própria decisão de afastamento.
- 50 De resto, como alega a Comissão Europeia, nada na redação do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 exclui que as medidas que restringem a liberdade de circulação e de residência referidas por esta disposição possam ser aplicadas durante o prazo concedido ao interessado para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento na sequência da adoção de uma decisão de afastamento tomada a seu respeito ou durante a prorrogação desse prazo.
- 51 Daqui resulta que se deve considerar que as medidas que visam evitar o risco de fuga do interessado, como as que são objeto das questões submetidas, limitam a sua liberdade de circulação e de residência «por razões de ordem pública» na aceção do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, pelo que podem, em princípio, ser justificadas ao abrigo desta disposição.
- 52 Além disso, essas medidas não podem ser consideradas contrárias ao artigo 27.º da Diretiva 2004/38 pelo simples facto de as mesmas e as medidas que, no que respeita aos nacionais de países terceiros, visam transpor para o direito nacional o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115 serem semelhantes. Com efeito, em ambos os casos, o objetivo das medidas é evitar a fuga da pessoa em causa e, assim, em última instância, assegurar a execução efetiva da decisão de afastamento ou de regresso tomada a seu respeito.
- 53 Dito isto, não só as diretivas 2004/38 e 2008/115 não partilham o mesmo objeto mas os beneficiários da primeira gozam de um estatuto e de direitos de natureza totalmente diferente daqueles que os beneficiários da segunda podem invocar.

- 54 Em particular, como o Tribunal de Justiça declarou em diversas ocasiões e como resulta dos considerandos 1 e 2 da Diretiva 2004/38, a cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às limitações e condições estabelecidas nos Tratados e às medidas adotadas em sua execução, e, por outro lado, a livre circulação de pessoas constitui uma das liberdades fundamentais do mercado interno, consagrada no artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais (v., neste sentido, Acórdão de 5 de maio de 2011, *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, n.º 27 e jurisprudência referida).
- 55 Por outro lado, como resulta do considerando 3 da Diretiva 2004/38, esta última visa facilitar o exercício do direito fundamental e individual de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros, que é conferido diretamente aos cidadãos da União pelo Tratado FUE, e que tem nomeadamente por objeto reforçar esse direito (v., neste sentido, Acórdão de 5 de maio de 2011, *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 56 Além disso, uma vez que a livre circulação de pessoas faz parte dos fundamentos da União Europeia, as disposições que a consagram devem ser interpretadas em sentido amplo, ao passo que as exceções e as derrogações a esta devem, pelo contrário, ser objeto de interpretação estrita (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de junho de 1986, *Kempf*, 139/85, EU:C:1986:223, n.º 13, e de 10 de julho de 2008, *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, n.º 23).
- 57 Atendendo ao estatuto fundamental de que beneficiam os cidadãos da União, as medidas destinadas a evitar o risco de fuga que podem ser impostas no âmbito do afastamento destes e dos membros das suas famílias por razões de ordem pública ou de segurança pública não podem ser menos favoráveis do que as medidas previstas no direito nacional a fim de evitar o risco de fuga, durante o prazo para a partida voluntária, dos nacionais de países terceiros objeto de um procedimento de regresso ao abrigo da Diretiva 2008/115 por razões de ordem pública ou de segurança pública (v., por analogia, Acórdão de 14 de setembro de 2017, *Petrea*, C-184/16, EU:C:2017:684, n.ºs 51, 54 e 56). Embora pareça decorrer dos autos ao dispor do Tribunal de Justiça que, no caso vertente, esse tratamento menos favorável não está em causa no processo principal e que estas duas categorias de pessoas estão, em relação a um risco de fuga, numa situação comparável, esta apreciação cabe ao órgão jurisdicional de reenvio.
- 58 Por último, como sustenta a Comissão, para apreciar o caráter proporcionado de uma medida destinada a evitar o risco de fuga num caso individual, há que ter em consideração, nomeadamente, a natureza da ameaça para a ordem pública que justificou a adoção da decisão de afastamento do interessado. No caso de várias medidas serem suscetíveis de permitir alcançar o objetivo visado, deve ser dada preferência à medida menos restritiva.
- 59 No que respeita, em segundo lugar, à possibilidade, no caso de o cidadão da União ou um membro da sua família não abandonar o Estado-Membro de acolhimento durante o prazo que lhe é concedido ou durante a prorrogação desse prazo, de o colocar em detenção para efeitos de afastamento por um período máximo de oito meses idêntico ao aplicável, no direito nacional, aos nacionais de países terceiros que sejam objeto de um procedimento de regresso ao abrigo da Diretiva 2008/115, importa observar que, como resulta dos n.ºs 30 e 31 do presente acórdão, a hipótese colocada a este propósito nas questões submetidas é a de o cidadão da União ou o membro da sua família não ter cumprido a decisão de afastamento adotada a seu respeito por razões de ordem pública ou de segurança pública no prazo fixado ou na prorrogação desse prazo. Por outro lado, a disposição do direito nacional pertinente prevê que uma detenção durante o período de oito meses só pode ser aplicada se a salvaguarda da ordem pública ou da segurança nacional o exigir. A este respeito, resulta da decisão de reenvio que o conceito de «segurança nacional» na aceção desta disposição corresponde ao conceito de «segurança pública» previsto no artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.
- 60 Embora a detenção prevista nos termos da disposição nacional em causa se afigure, por conseguinte, baseada em razões que podem restringir a liberdade de circulação e de residência de um cidadão da União ou de um membro da sua família em conformidade com o artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva

2004/38, é ainda necessário que seja proporcionada ao objetivo prosseguido. Isso implica verificar se a duração de detenção prevista na regulamentação nacional em causa no processo principal é proporcionada ao objetivo, exposto nos n.ºs 18 e 48 do presente acórdão, que consiste em assegurar uma política eficaz de afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias.

- 61 No caso vertente, importa observar que é que certo que a regulamentação nacional em causa no processo principal enquadra as circunstâncias em que o cidadão da União ou um membro da sua família pode ser mantido em detenção para efeitos de afastamento durante um período máximo de oito meses, uma vez que estão expressamente previstas diversas garantias processuais para o efeito.
- 62 Em particular, resulta das observações do Governo belga que, num primeiro momento, a duração da detenção não pode exceder dois meses e está expressamente sujeita, nomeadamente, à condição de não existirem outras medidas menos coercivas que possam ser aplicadas eficazmente para garantir a execução da medida de afastamento. A possibilidade de prorrogar a duração dessa detenção por períodos de dois meses está igualmente sujeita a várias condições, em particular, que sejam levados a cabo os procedimentos necessários para o afastamento do interessado com toda a diligência exigida e que continue a existir uma possibilidade de o afastar efetivamente num prazo razoável. Após uma primeira prorrogação, a decisão de prorrogar a duração da detenção do interessado só pode ser tomada pelo ministro. Por último, embora após cinco meses o cidadão da União ou o membro da sua família deva ser colocado em liberdade, a detenção do interessado pode ser prolongada, por sucessivos períodos de um mês, no caso de a salvaguarda da ordem pública ou da segurança nacional o exigir, sem que, todavia, a duração total da sua detenção possa exceder oito meses.
- 63 Daqui resulta igualmente que a detenção de um cidadão da União ou de um membro da sua família durante um período máximo de oito meses previsto na disposição nacional em causa no processo principal requer uma análise individual da situação específica do interessado para garantir que essa detenção não excede a duração estritamente necessária à execução da decisão de afastamento adotada a seu respeito e que razões de ordem pública ou de segurança pública justificam a sua detenção.
- 64 Todavia, o enquadramento assim previsto pela regulamentação nacional em causa no processo principal não justifica o facto de prever uma duração máxima de detenção, como a que está em causa no processo principal, que se aplica para efeitos do afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, ordenada por razões de ordem pública ou de segurança pública, e que é idêntica à aplicável ao afastamento dos nacionais de países terceiros ao abrigo das disposições adotadas para efeitos da transposição da Diretiva 2008/115 para o direito nacional.
- 65 Com efeito, no que se refere especificamente à duração do procedimento de afastamento, os cidadãos da União e os membros das suas famílias que, nessa qualidade, estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/38 não estão numa situação comparável à dos nacionais de países terceiros abrangidos pela Diretiva 2008/115.
- 66 Em particular, como salientou igualmente o advogado-geral no n.º 94 das suas conclusões, os Estados-Membros dispõem de mecanismos de cooperação e de facilidades no âmbito do afastamento de um cidadão da União ou de um membro da sua família para outro Estado-Membro de que não dispõem necessariamente no âmbito do afastamento de um nacional de um país terceiro para um país terceiro. Com efeito, como a Comissão sublinhou acertadamente na audiência, as relações entre os Estados-Membros, que se baseiam no dever de cooperação leal e no princípio da confiança mútua, não devem dar origem a dificuldades de natureza idêntica às que podem surgir no caso da cooperação entre os Estados-Membros e países terceiros.

- 67 Na mesma ordem de ideias, as dificuldades práticas relativas à organização do trajeto de regresso do interessado no caso do afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias geralmente não devem ser as mesmas que as relativas à organização do trajeto de regresso dos nacionais de países terceiros para um país terceiro, nomeadamente quando este último regresso envolve um país terceiro dificilmente acessível por via aérea.
- 68 Por outro lado, o tempo necessário para determinar a nacionalidade dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias que são objeto de um procedimento de afastamento ao abrigo da Diretiva 2004/38 deve, regra geral, ser mais curto do que o necessário para determinar a nacionalidade dos nacionais de países terceiros em situação irregular que são objeto de um procedimento de regresso ao abrigo da Diretiva 2008/115. Com efeito, não só os mecanismos de cooperação entre os Estados-Membros tornam mais fácil a verificação da nacionalidade dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias mas, como a Comissão também sustentou na audiência, se uma pessoa for objeto da aplicação das disposições da Diretiva 2004/38, isso implica, em princípio, que essa pessoa já tenha sido identificada como nacional de um Estado-Membro ou como membro da família de um cidadão da União cuja nacionalidade é conhecida.
- 69 Além disso, o regresso do cidadão da União ao território do seu Estado-Membro de origem, se for caso disso, também é facilitado pelo artigo 27.º, n.º 4, da Diretiva 2004/38, segundo o qual o Estado-Membro que tiver emitido o passaporte ou bilhete de identidade deve permitir a reentrada no seu território, sem quaisquer formalidades, do titular do documento que tiver sido afastado por razões, nomeadamente, de ordem pública ou de segurança pública, mesmo que esse documento tenha caducado ou a nacionalidade do titular seja contestada.
- 70 Importa acrescentar que, como decorre do artigo 15.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115, mesmo no caso do afastamento de um nacional de um país terceiro ao abrigo da Diretiva 2008/115, a duração da detenção para efeitos de afastamento só pode exceder seis meses quando, independentemente de todos os esforços razoáveis do Estado-Membro de acolhimento, se preveja que a operação de afastamento dure mais tempo por força de falta de cooperação do nacional de país terceiro em causa ou de atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros.
- 71 Ora, independentemente da questão de saber em que condições a detenção durante um período máximo de oito meses de um nacional de um país terceiro objeto de um procedimento de regresso ao abrigo da Diretiva 2008/115 pode ser considerada conforme com o direito da União, decorre das condições específicas expostas no número anterior que são precisamente as dificuldades práticas relativas, em particular, à obtenção dos documentos necessários junto de países terceiros que são suscetíveis, em princípio, de justificar uma detenção dessa duração no caso das pessoas em causa.
- 72 Resulta das considerações expostas nos n.ºs 66 a 71 do presente acórdão que os cidadãos da União e os membros das suas famílias que, nessa qualidade, estão abrangidos pela Diretiva 2004/38 não estão numa situação comparável à dos nacionais de países terceiros que são objeto de um procedimento de regresso ao abrigo da Diretiva 2008/115 no que respeita à duração do procedimento de afastamento, pelo que não se justifica conceder um tratamento idêntico a todas essas pessoas no que respeita à duração máxima de detenção para efeitos de afastamento. Daqui resulta que uma duração máxima de detenção para os cidadãos da União e para os membros das suas famílias que estão abrangidos, nessa qualidade, pela Diretiva 2004/38, como a prevista na regulamentação em causa no processo principal, vai além do necessário para alcançar o objetivo prosseguido.
- 73 Em face das considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que os artigos 20.º e 21.º TFUE e a Diretiva 2004/38 devem ser interpretados no sentido de que:
- não se opõem a uma regulamentação nacional que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, durante o prazo que lhes foi concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento na sequência da adoção de uma decisão de afastamento tomada a

seu respeito por razões de ordem pública ou durante a prorrogação desse prazo, disposições destinadas a evitar o risco de fuga que sejam semelhantes às que, no que respeita aos nacionais de países terceiros, visam transpor para o direito nacional o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115, desde que as primeiras disposições respeitem os princípios gerais previstos no artigo 27.º da Diretiva 2004/38 e não sejam menos favoráveis do que as segundas,

- se opõem a uma regulamentação nacional que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, que, após o termo do prazo concedido ou da prorrogação desse prazo, não cumpriram uma decisão de afastamento tomada a seu respeito por razões de ordem pública ou de segurança pública, uma medida de detenção com uma duração máxima de oito meses para efeitos de afastamento, sendo esta duração idêntica à aplicável, no direito nacional, aos nacionais de países terceiros que não cumpriram uma decisão de regresso tomada por essas razões, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

Quanto às despesas

- 74 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 (Grande Secção) declara:

Os artigos 20.º e 21.º TFUE e 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, devem ser interpretados no sentido de que:

- não se opõem a uma regulamentação nacional que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, durante o prazo que lhes foi concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento na sequência da adoção de uma decisão de afastamento tomada a seu respeito por razões de ordem pública ou durante a prorrogação desse prazo, disposições destinadas a evitar o risco de fuga que sejam semelhantes às que, no que respeita aos nacionais de países terceiros, visam transpor para o direito nacional o artigo 7.º, n.º 3, 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, desde que as primeiras disposições respeitem os princípios gerais previstos no artigo 27.º da Diretiva 2004/38 e não sejam menos favoráveis do que as segundas,
- se opõem a uma regulamentação nacional que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, que, após o termo do prazo concedido ou da prorrogação desse prazo, não cumpriram uma decisão de afastamento tomada a seu respeito por razões de ordem pública ou de segurança pública, uma medida de detenção com uma duração máxima de oito meses para efeitos de afastamento, sendo esta duração idêntica à aplicável, no direito nacional, aos nacionais de países terceiros que não cumpriram uma decisão de regresso tomada por essas razões, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

Assinaturas