



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

3 de março de 2022\*

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Diretiva 2008/115/CE — Normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Artigos 6.º, n.º 1, e 8.º, n.º 1 — Regulamentação nacional que prevê, em caso de permanência irregular, a imposição de uma multa acompanhada do dever de abandonar o território — Possibilidade de regularizar a permanência num prazo determinado — Artigo 7.º, n.ºs 1 e 2 — Prazo para a partida voluntária»

No processo C-409/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 1 de Pontevedra, Espanha), por Decisão de 20 de agosto de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 2 de setembro de 2020, no processo

UN

contra

**Subdelegación del Gobierno en Pontevedra,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Jurimäe, presidente de secção, N. Jääskinen, M. Safjan (relator), N. Piçarra e M. Gavalec, juízes,

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

considerando as observações apresentadas:

- em representação de UN, por E. M. Tomé Torres, A. de Ceballos Cabrillo e J. L. Rodríguez Candela, abogados,
- em representação do Governo espanhol, por J. Rodríguez de la Rúa Puig e L. Aguilera Ruiz, na qualidade de agentes,

\* Língua do processo: espanhol.

— 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

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 4.º, n.º 3, 6.º, n.ºs 1 e 5, e 7.º, n.º 1, 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 UN à Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (Subdelegação do Governo na Província de Pontevedra, Espanha) a respeito da situação irregular de UN no território espanhol.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

- 3 Os considerandos 2, 4, 6 e 10 da Diretiva 2008/115 enunciam:
  - «(2) O Conselho Europeu de Bruxelas, 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.
  - [...]
  - (6) [...] De acordo com os princípios gerais do direito comunitário, as decisões ao abrigo da presente diretiva deverão ser tomadas caso a caso e ter em conta critérios objetivos, sendo que a análise não se deverá limitar ao mero facto da permanência irregular. [...]
  - [...]
  - (10) Sempre que não haja razões para considerar que tal pode prejudicar o objetivo de um procedimento de regresso, deverá preferir-se o regresso voluntário em relação ao regresso forçado e deverá ser concedido um prazo para o regresso voluntário. Deverá conceder-se a prorrogação do prazo de regresso voluntário sempre que tal seja considerado necessário à luz das circunstâncias do caso concreto. [...]

4 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 comunitário e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.»

5 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», 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;

[...]

8) “Partida voluntária”, cumprimento do dever de regressar no prazo fixado na decisão de regresso;

[...]»

6 O artigo 4.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Disposições mais favoráveis», enuncia, no seu n.º 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.»

7 Nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2008/115, 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 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 [...].

[...]

8 O artigo 7.º desta diretiva, sob a epígrafe «Partida voluntária», dispõe, nos seus n.ºs 1, 2 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. [...]

[...]

2. Sempre que necessário, os Estados-Membros estendem o prazo previsto para a partida voluntária por um período adequado, tendo em conta as especificidades do caso concreto, tais como a duração da permanência, a existência de filhos que frequentem a escola e a existência de outros membros da família e de laços sociais.

[...]

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 ou podem conceder um prazo inferior a sete dias.»

9 O artigo 8.º da referida 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***

### *Lei dos Estrangeiros*

10 O artigo 28.º, n.º 3, alínea c), da Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Lei Orgânica n.º 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 n.º 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»), prevê que um estrangeiro deve abandonar o território espanhol em caso de indeferimento administrativo de um pedido formulado pelo próprio para continuar a permanecer nesse território, ou na falta de autorização para permanecer em Espanha.

11 O artigo 53.º, n.º 1, alínea a), da Lei dos Estrangeiros define como infração «grave» «[o facto de se encontrar] em território irregular 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».

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

13 Nos termos do artigo 57.º da referida lei:

«1. Nos casos em que os infratores sejam estrangeiros e o comportamento em causa possa ser qualificado de “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 constitutivos da infração.

[...]

3. Em nenhum caso poderão ser aplicadas conjuntamente as sanções de expulsão e de multa.

[...]»

14 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».

15 O artigo 63.º-A, n.º 2, da Lei dos Estrangeiros 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.»

*Real Decreto n.º 240/2007*

16 O Real Decreto 240/2007, sobre entrada, livre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte em el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeu (Real Decreto n.º 240/2007, Relativo à Entrada, à Livre Circulação e à Residência em Espanha de Cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia e de outros Estados Partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu), de 16 de fevereiro de 2007 (BOE n.º 51, de 28 de fevereiro de 2007, p. 8558), transpõe para o direito espanhol 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 (JO 2004, L 158, p. 77; retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34).

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

- 17 Em 9 de maio de 2017, UN, nacional colombiana, entrou legalmente como turista no território espanhol, através do aeroporto de Madrid-Barajas (Espanha), mediante carta-convite do seu filho, nacional espanhol, maior, residente em Pontevedra (Espanha).
- 18 Dado que a sua permanência legal não podia exceder 90 dias, UN tinha de abandonar o território da União Europeia antes do termo deste período. No entanto, permaneceu em Espanha após o termo do referido período e inscreveu-se no registo da população de Pontevedra indicando como morada o domicílio do seu filho.
- 19 Em 13 de fevereiro de 2019, o Ministerio del Interior (Ministério da Administração Interna, Espanha) instaurou contra UN o procedimento sancionatório previsto no artigo 63.º-A da Lei dos Estrangeiros, por carecer de uma autorização de residência em Espanha.
- 20 Em março de 2019, UN apresentou à Oficina de Extranjería de Pontevedra (Serviço de Estrangeiros de Pontevedra, Espanha) um pedido de autorização de residência de membro da família de um cidadão da União para efeitos de reagrupamento familiar com o seu filho espanhol, em conformidade com o disposto no Real Decreto n.º 240/2007.
- 21 Simultaneamente, UN apresentou as suas alegações na audiência convocada no âmbito do procedimento sancionatório instaurado pelo Ministério da Administração Interna. Neste contexto, invocou o seu enraizamento familiar em Espanha, o facto de já não ter família nem meios de subsistência na Colômbia, o seu país de origem, bem como o facto de não ter registo criminal nem ter sido detida anteriormente. Invocou igualmente razões humanitárias e de proteção da família assim como a violação do princípio da proporcionalidade.
- 22 Em 30 de abril de 2019, o Diretor do Serviço de Estrangeiros de Pontevedra adotou uma decisão de indeferimento do pedido de UN de emissão de uma autorização de residência, posto que esta não demonstrara ter estado a cargo do seu filho no seu país de origem e também pelo facto de não dispor de um seguro de saúde privado em Espanha.
- 23 UN impugnou esta Decisão de 30 de abril de 2019 no Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Pontevedra (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 2 de Pontevedra, Espanha) e, segundo as informações de que dispõe o Tribunal de Justiça, este processo ainda está pendente.
- 24 Em 8 de maio de 2019, a Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (Subdelegada do Governo na Província de Pontevedra, Espanha) adotou, paralelamente à Decisão de 30 de abril de 2019, uma decisão que declarava que UN se encontrava em situação irregular, isto é, sem autorização de residência ou visto, e que lhe aplicava uma sanção de afastamento do território espanhol com proibição de entrada durante três anos. Como fundamento desta decisão, a referida autoridade declarou que UN tinha cometido a infração grave prevista no artigo 53.º, n.º 1, alínea a), da Lei dos Estrangeiros e que não estava abrangida pelos casos de direito de asilo.

- 25 Em 31 de outubro de 2019, UN interpôs um recurso no Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 1 de Pontevedra, Espanha), o órgão jurisdicional de reenvio no presente processo, pedindo a anulação dessa decisão ou, a título subsidiário, a substituição da sanção de afastamento por uma sanção pecuniária, a saber, uma multa. UN pediu igualmente a suspensão provisória dessa sanção de afastamento, a qual foi concedida pelo órgão jurisdicional de reenvio por Despacho de 19 de dezembro de 2019.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio constata que, embora o artigo 57.º da Lei dos Estrangeiros proíba a aplicação conjunta, a um nacional de um país terceiro que permaneça de maneira irregular no território espanhol, de uma multa e de uma sanção de afastamento, esta lei permite a aplicação sucessiva destas duas sanções a esse nacional.
- 27 De qualquer modo, a aplicação de uma multa não isenta o nacional em causa de um país terceiro do dever de abandonar o território espanhol em conformidade com o artigo 28.º, n.º 3, alínea c), da Lei dos Estrangeiros caso não obtenha o visto ou a autorização de residência exigida. Se o nacional em causa de um país terceiro não regularizar a sua permanência num prazo razoável, pode ser sujeito a um novo procedimento sancionatório, que culminará com um afastamento coercivo. Com efeito, segundo a jurisprudência espanhola, a aplicação de uma multa a um nacional de um país terceiro cuja permanência em Espanha seja irregular é considerada uma circunstância agravante, na aceção desta lei.
- 28 É certo que, no Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), 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 permanência 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.
- 29 No entanto, a interpretação da regulamentação espanhola apresentada pelo órgão jurisdicional de reenvio no processo que deu origem a esse acórdão é diferente da aplicada pelo órgão jurisdicional de reenvio no processo principal. Com efeito, a multa prevista pela regulamentação espanhola em causa no processo principal corresponde a uma notificação para abandonar voluntariamente o território espanhol num prazo determinado. Se o nacional de um país terceiro em causa não abandonar voluntariamente esse território antes do termo desse prazo, é adotada uma medida de afastamento coercivo caso esse nacional não regularize a sua permanência. Assim, a multa prevista pela regulamentação espanhola em causa no processo principal não é suscetível, em si mesma, de regularizar a permanência desse nacional nem de impedir o seu afastamento posterior.
- 30 Além disso, a situação do nacional de um país terceiro que foi objeto do processo que deu origem ao Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), caracterizava-se pela existência de uma circunstância agravante, a saber, uma condenação anterior a uma pena de prisão de dois anos e seis meses por tráfico de droga. Contrariamente, não se verifica nenhuma circunstância agravante no processo principal, dado que UN não tem nenhum antecedente criminal, dispõe de documentos e entrou legalmente em Espanha. Por outro lado, UN pode, potencialmente, regularizar a sua permanência em Espanha, graças, nomeadamente, aos seus laços familiares.

- 31 Nestas condições, o Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 1 de Pontevedra) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve a Diretiva [2008/115] (artigos 4.º, n.º 3, 6.º, n.ºs 1 e 5, 7.º, n.º 1) ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional [...] que pune a permanência irregular dos estrangeiros sem circunstâncias agravantes, num primeiro momento, com uma sanção de multa juntamente com uma injunção de regresso voluntário ao país de origem, seguida, num segundo momento, da sanção de expulsão se o estrangeiro não regularizar a sua situação nem regressar voluntariamente ao seu país?
  - 2) 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 fazer uma aplicação direta da Diretiva [2008/115] em detrimento do particular, omitindo a legislação interna em vigor mais favorável em matéria sancionatória, com o agravamento da sua responsabilidade penal e eventual inobservância do princípio da legalidade penal, ou, pelo contrário, deve continuar a aplicar-se o direito interno mais favorável ao particular enquanto este não for alterado ou revogado através da correspondente reforma legal?»

### **Tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

- 32 Por carta de 15 de outubro de 2020, a Secretaria do Tribunal de Justiça enviou ao órgão jurisdicional de reenvio o Acórdão de 8 de outubro de 2020, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Consequências do Acórdão Zaizoune) (C-568/19, EU:C:2020:807), convidando-o a indicar se, à luz desse acórdão, pretendia manter o seu reenvio prejudicial e, mais especificamente, a segunda questão.
- 33 Por Decisão de 2 de novembro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de novembro de 2020, o órgão jurisdicional de reenvio retirou a segunda questão, mantendo, contudo, a primeira.

### **Quanto à questão prejudicial**

- 34 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2008/115 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que pune a permanência irregular de um nacional de um país terceiro no território desse Estado-Membro, sem circunstâncias agravantes, num primeiro momento, com uma multa acompanhada de um dever de abandonar o território do referido Estado-Membro num prazo determinado, a menos que, antes do termo desse prazo, a permanência desse nacional seja regularizada, e, num segundo momento, na falta de regularização da permanência do referido nacional, com uma decisão que ordena obrigatoriamente o seu afastamento.
- 35 A título preliminar, importa salientar que o órgão jurisdicional de reenvio questiona o Tribunal de Justiça no âmbito de um processo relativo à mesma regulamentação nacional que está em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Segundo o n.º 29 desse acórdão, resultava da decisão de reenvio que a permanência irregular de nacionais de países terceiros no território espanhol pode, em aplicação da referida

regulamentação, ser punida exclusivamente com uma multa, que é incompatível com o afastamento do território nacional, sendo esta última medida tomada apenas em presença de fatores agravantes adicionais.

- 36 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio refere que esta mesma regulamentação nacional proíbe, de facto, a aplicação conjunta, a um nacional de um país terceiro que permaneça irregularmente no território nacional, de uma multa e de uma sanção de afastamento, prevendo, contudo, a aplicação sucessiva destas duas sanções a esse nacional. Assim, a aplicação dessa multa implica que o nacional em causa de um país terceiro que não apresente circunstâncias agravantes é obrigado a abandonar o território espanhol num prazo determinado, a menos que, antes do termo desse prazo, a sua permanência seja regularizada por uma autoridade nacional. Além disso, a aplicação desta multa é seguida, na falta de regularização da permanência do referido nacional, de uma decisão que ordena o seu afastamento coercivo.
- 37 A este respeito, importa recordar que é jurisprudência constante que não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do sistema de cooperação judiciária estabelecido pelo artigo 267.º TFUE, verificar ou pôr em causa a exatidão da interpretação do direito nacional feita pelo juiz nacional, uma vez que esta interpretação é da exclusiva competência deste último. Assim, quando um órgão jurisdicional nacional lhe submete uma questão prejudicial, o Tribunal de Justiça deve ater-se à interpretação do direito nacional que lhe foi apresentada pelo referido órgão jurisdicional (Acórdãos de 27 de outubro de 2009, *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, n.º 57, e de 16 de outubro de 2019, *Glencore Agriculture Hungary*, C-189/18, EU:C:2019:861, n.º 29).
- 38 Por conseguinte, há que responder à questão submetida partindo da premissa, que é a do órgão jurisdicional de reenvio, segundo a qual a regulamentação em causa no processo principal permite, na falta de circunstâncias agravantes, punir a permanência irregular de nacionais de países terceiros no território nacional através da aplicação de uma multa, acompanhada de um dever de regresso, e, posteriormente, de uma medida de afastamento.
- 39 A este respeito, há que recordar que o objetivo da Diretiva 2008/115, como resulta dos seus considerandos 2 e 4, é instaurar uma política eficaz de afastamento e de repatriamento. Esta diretiva estabelece, nos termos do seu artigo 1.º, as «normas e procedimentos comuns» a aplicar por cada Estado-Membro ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (Acórdão de 23 de abril de 2015, *Zaizoune*, C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 30).
- 40 A Diretiva 2008/115 só se aplica ao regresso de nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular, não tendo, portanto, por objeto harmonizar completamente as regras dos Estados-Membros relativas à permanência de estrangeiros. Consequentemente, esta diretiva não se opõe a que o direito de um Estado-Membro qualifique de delito a permanência irregular e preveja multas para dissuadir e reprimir a prática dessa infração (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, *Sagor*, C-430/11, EU:C:2012:777, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 41 No entanto, a Diretiva 2008/115 estabelece com precisão o procedimento a aplicar por cada Estado-Membro ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular e fixa a ordem de tramitação das várias fases que esse procedimento comporta sucessivamente (v., neste sentido, Acórdão de 28 de abril de 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, n.º 34).

- 42 Assim, o artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva prevê, a título principal, a obrigação de os Estados-Membros emitirem uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território (Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 43 Com efeito, uma vez verificado que a pessoa se encontra em situação irregular, 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 (Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 44 Importa ainda salientar que, quando uma decisão de regresso tiver sido adotada contra um nacional de país terceiro, mas a obrigação de regresso não tenha sido respeitada por este último, seja no prazo fixado para a partida voluntária ou quando não tenha sido fixado prazo para esse efeito, o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 obriga os Estados-Membros, com vista a assegurar a eficácia dos procedimentos de regresso, a adotar todas as medidas necessárias para proceder ao afastamento do interessado, a saber, por força do artigo 3.º, ponto 5, desta diretiva, ao seu transporte físico para fora do referido Estado-Membro (Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 45 Além disso, há que recordar que decorre tanto do dever de lealdade dos Estados-Membros como das exigências de eficácia recordadas, nomeadamente, no considerando 4 da Diretiva 2008/115, que a obrigação imposta aos Estados-Membros pelo artigo 8.º desta diretiva, de procederem, nas hipóteses previstas no n.º 1 deste artigo, ao afastamento do referido nacional, deve ser cumprida o mais rapidamente possível (Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 34 e jurisprudência referida).
- 46 No caso em apreço, como resulta da decisão de reenvio, o facto de se aplicar uma multa a um nacional de um país terceiro em situação irregular comporta o dever de esse nacional abandonar o território nacional num prazo determinado, a menos que, antes do termo desse prazo, a situação do referido nacional seja regularizada por uma autoridade nacional. Só quando, no termo desse prazo, esse nacional não tiver regularizado a sua situação nem partido voluntariamente, é que a autoridade competente adota obrigatoriamente uma decisão de afastamento.
- 47 Em primeiro lugar, embora, em conformidade com o que foi recordado no n.º 40 do presente acórdão, a Diretiva 2008/115 não se oponha a que o direito de um Estado-Membro qualifique a situação irregular de delito e preveja sanções para dissuadir e reprimir a prática dessa infração, tais sanções não podem ser suscetíveis de prejudicar a aplicação das normas e dos procedimentos comuns estabelecidos nesta diretiva, privando-a, assim, do seu efeito útil (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 48 A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que a aplicação de uma sanção pecuniária não é, em si mesma, suscetível de obstar ao procedimento de regresso estabelecido pela Diretiva 2008/115, uma vez que esta sanção não impede que uma decisão de regresso seja adotada e aplicada em plena conformidade com os requisitos enunciados nos artigos 6.º e 8.º desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, n.º 36).

- 49 No caso em apreço, resulta da regulamentação nacional aplicável que a multa aplicada a um nacional de um país terceiro cuja situação irregular foi declarada é necessariamente acompanhada do dever de esse nacional abandonar o território nacional num prazo determinado.
- 50 Em segundo lugar, no que se refere à execução da obrigação decorrente da decisão de regresso, o Tribunal de Justiça declarou que, conforme resulta do considerando 10 da Diretiva 2008/115, deve ser dada prioridade, salvo exceções, à execução voluntária desta obrigação (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O., C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 44 e jurisprudência referida), sendo que o afastamento coercivo só pode ser ordenado em último recurso [v., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Hungria (Acolhimento dos requerentes de proteção internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, n.º 252].
- 51 Embora decorra da definição do conceito de «partida voluntária», que figura no artigo 3.º, ponto 8, da Diretiva 2008/115, que o prazo fixado na decisão de regresso visa permitir ao nacional de um país terceiro em situação irregular cumprir o dever de regressar a que está sujeito, impõe-se, no entanto, constatar que nenhuma disposição desta diretiva se opõe a que, durante esse prazo, esse nacional possa procurar obter a regularização da sua situação.
- 52 Pelo contrário, o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115 prevê que a qualquer momento os Estados-Membros podem 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. 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 direito de permanência.
- 53 Quanto à duração do prazo que pode ser concedido ao interessado para efeitos da execução voluntária do dever de regresso, o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 dispõe que, sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 e 4 deste artigo, a decisão de regresso prevê, em princípio, um prazo adequado para a partida voluntária entre sete e dias.
- 54 A este propósito, o artigo 7.º, n.º 2, da referida diretiva esclarece que, sempre que necessário, os Estados-Membros estendem o prazo previsto para a partida voluntária por um período adequado, tendo em conta as especificidades do caso concreto, tais como a duração da permanência, a existência de filhos que frequentem a escola e a existência de outros membros da família e de laços sociais. Esta disposição não sujeita esta possibilidade oferecida aos Estados-Membros a nenhuma condição específica.
- 55 Assim, mesmo na hipótese de um nacional de um país terceiro em situação irregular não ter cumprido o dever de regresso no prazo previsto para a partida voluntária fixado em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, o n.º 2 deste artigo permite, tendo em conta as especificidades do caso concreto, diferir o momento da execução do dever de regresso por via do afastamento.
- 56 Por conseguinte, embora a Diretiva 2008/115 não regule as relações entre o procedimento relativo a um pedido de residência para efeitos de reagrupamento familiar apresentado por um nacional de um país terceiro e o procedimento relativo à adoção de uma decisão de regresso ou de afastamento, resulta, no entanto, das constatações que figuram nos n.ºs 51 e 55 do presente acórdão que esta diretiva permite, dentro dos limites fixados no seu artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, a um

Estado-Membro diferir a execução do dever de regresso a respeito de um nacional de um país terceiro, quando este último procure, devido às especificidades do seu caso, regularizar a sua situação, nomeadamente por razões familiares.

- 57 Por outro lado, importa, neste contexto, recordar que o considerando 6 da Diretiva 2008/115 enuncia nomeadamente que, de acordo com os princípios gerais do direito da União, as decisões ao abrigo desta diretiva deverão ser tomadas caso a caso e ter em conta critérios objetivos, sendo que a análise não se deverá limitar ao mero facto da permanência irregular. Em particular, como o Tribunal de Justiça já declarou, a observância do princípio da proporcionalidade deve ser garantida em todas as fases do procedimento de regresso estabelecido pela referida diretiva, incluindo a fase relativa à decisão de regresso, no âmbito da qual o Estado-Membro em causa deve decidir da concessão de um prazo de partida voluntária ao abrigo do artigo 7.º desta mesma diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O., C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 49 e jurisprudência referida).
- 58 Consequentemente, há que constatar que a Diretiva 2008/115 não se opõe, em si mesma, a que um Estado-Membro possa, na falta de circunstâncias, previstas no artigo 7.º, n.º 4, desta diretiva, que justifiquem o afastamento imediato de um nacional de um país terceiro em situação irregular, sujeito a um dever de regresso, prorrogar o prazo de partida voluntária desse nacional até ao termo de um procedimento de regularização da sua situação.
- 59 A este respeito, há que recordar, contudo, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma legislação nacional não pode frustrar a aplicação das normas e dos procedimentos comuns instituídos pela Diretiva 2008/115, prejudicando assim o efeito útil desta diretiva, ao retardar o regresso de uma pessoa que tenha sido objeto de uma decisão de regresso (v., neste sentido, Acórdão de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, n.ºs 39 e 40 e jurisprudência referida).
- 60 Assim, estando em causa um procedimento de regresso que começa pela aplicação de uma multa acompanhada de um dever de regresso, seguida, na hipótese de o nacional em causa de um país terceiro não cumprir esse dever no prazo fixado para o efeito, do seu afastamento, é necessário que esse prazo não seja de molde a provocar atrasos suscetíveis de privar a Diretiva 2008/115 do seu efeito útil.
- 61 Com efeito, como foi recordado no n.º 45 do presente acórdão, a obrigação imposta pelo artigo 8.º da referida diretiva aos Estados-Membros de procederem ao afastamento deve ser cumprida o mais rapidamente possível.
- 62 Em particular, cabe ao Estado-Membro em causa assegurar que qualquer prorrogação do prazo de partida voluntária em aplicação do artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 seja limitada a uma duração adequada e, como resulta do considerando 10 desta diretiva, necessária à luz das circunstâncias do caso concreto.
- 63 No caso em apreço, sem prejuízo das verificações do órgão jurisdicional de reenvio, resulta da regulamentação espanhola pertinente, por um lado, que a duração do prazo para a partida voluntária de um nacional de um país terceiro em situação irregular varia entre sete e trinta dias e, por outro, que esse prazo 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 a cargo que frequentam a escola ou a existência de outros laços familiares e sociais. Ora, na medida em que essa prorrogação é concedida no sentido de ter em conta um pedido de

regularização do nacional em causa de um país terceiro em situação irregular, é necessário que o prazo assim concedido seja fixado em conformidade com as exigências que figuram no número anterior.

- 64 À luz de todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que a Diretiva 2008/115, nomeadamente os seus artigos 6.º, n.º 1, e 8.º, n.º 1, em conjugação com os artigos 6.º, n.º 4, e 7.º, n.ºs 1 e 2, da mesma, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que pune a permanência irregular de um nacional de um país terceiro no território desse Estado-Membro, na falta de circunstâncias agravantes, num primeiro momento, com uma multa acompanhada de um dever de abandonar o território do referido Estado-Membro num prazo determinado, a menos que, antes do termo desse prazo, a permanência desse nacional seja regularizada, e, num segundo momento, na falta de regularização da permanência do referido nacional, com uma decisão que ordena obrigatoriamente o seu afastamento, na medida em que o referido prazo seja fixado em conformidade com as exigências previstas no artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva.

### Quanto às despesas

- 65 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 (Terceira 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, nomeadamente os seus artigos 6.º, n.º 1, e 8.º, n.º 1, em conjugação com os artigos 6.º, n.º 4, e 7.º, n.ºs 1 e 2, da mesma, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que pune a permanência irregular de um nacional de um país terceiro no território desse Estado-Membro, na falta de circunstâncias agravantes, num primeiro momento, com uma multa acompanhada da obrigação de abandonar o território do referido Estado-Membro num prazo determinado, a menos que, antes do termo desse prazo, a permanência desse nacional seja regularizada, e, num segundo momento, na falta de regularização da permanência do referido nacional, com uma decisão que ordena obrigatoriamente o seu afastamento, na medida em que o referido prazo seja fixado em conformidade com as exigências previstas no artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva.**

Assinaturas