



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

10 de março de 2022 *

«Reenvio prejudicial — Política de imigração — Diretiva 2008/115/CE — Detenção para efeitos de afastamento — Artigo 16.º, n.º 1 — Efeito direto — Centro de detenção especializado — Conceito — Detenção num estabelecimento prisional — Requisitos — Artigo 18.º — Situação de emergência — Conceito — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Fiscalização jurisdicional efetiva»

No processo C-519/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Amtsgericht Hannover (Tribunal de Primeira Instância de Hanôver, Alemanha), por Decisão de 12 de outubro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de outubro de 2020, no processo contra

K

sendo interveniente:

Landkreis Gifhorn,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: E. Regan, presidente de secção, K. Jürimäe, presidente da Terceira Secção, exercendo funções de juíza da Quinta Secção, C. Lycourgos (relator), presidente da Quarta Secção, I. Jarukaitis e M. Ilešič, juízes,

advogado-geral: J. Richard de la Tour,

secretário: D. Dittert, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 16 de setembro de 2021,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de K, por P. Fahlbusch e B. Böhlo, Rechtsanwälte,
- em representação do Governo alemão, por J. Möller e R. Kanitz, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo neerlandês, por K. Bulterman e H. S. Gijzen, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Cattabriga e H. Leupold, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de novembro de 2021,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 16.º, n.º 1, e do artigo 18.º 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 processo de afastamento instaurado contra K, relativo à legalidade da sua detenção na unidade de Langenhagen (Alemanha) do estabelecimento prisional da cidade de Hanôver (Alemanha).

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 3, 13 e 16 da Diretiva 2008/115 enunciam:
 - «(3) Em 4 de maio de 2005, o Comité de Ministros do Conselho da Europa aprovou as “Vinte orientações sobre o regresso forçado”.
- [...]
- (13) O recurso a medidas coercivas deverá estar expressamente sujeito aos princípios da proporcionalidade e da eficácia no que respeita aos meios utilizados e aos objetivos perseguidos. Deverão ser estabelecidas garantias mínimas para a execução de regressos forçados, tendo em conta a 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. 8)]. Os Estados-Membros deverão poder recorrer a várias possibilidades de fiscalização de regressos forçados.
- [...]
- (16) O recurso à detenção para efeitos de afastamento deverá ser limitado e sujeito ao princípio da proporcionalidade no que respeita aos meios utilizados e aos objetivos perseguidos. A detenção só se justifica para preparar o regresso ou para o processo de afastamento e se não for suficiente a aplicação de medidas coercivas menos severas»

4 O artigo 15.º, n.º 1, desta diretiva prevê:

«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 O artigo 16.º desta diretiva dispõe:

«1. Regra geral, a detenção tem lugar em centros de detenção especializados. Se um Estado-Membro não tiver condições para assegurar aos nacionais de países terceiros a sua detenção num centro especializado e tiver de recorrer a um estabelecimento prisional, os nacionais de países terceiros colocados em detenção ficam separados dos presos comuns.

2. Os nacionais de países terceiros detidos são autorizados, a pedido, a contactar oportunamente os seus representantes legais, os seus familiares e as autoridades consulares competentes.

3. Deve atribuir-se especial atenção à situação das pessoas vulneráveis e ser prestados cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico de doenças.

4. As organizações, os órgãos nacionais e internacionais e as organizações e os órgãos não governamentais relevantes e competentes têm a possibilidade de visitar os centros de detenção a que se refere o n.º 1, na medida em que estes estejam a ser utilizados para a detenção de nacionais de países terceiros de acordo com o presente capítulo. Essas visitas podem ser sujeitas a autorização.

5. Aos nacionais de países terceiros detidos são sistematicamente fornecidas informações que expliquem as regras aplicadas no centro de detenção e indiquem os seus direitos e deveres. Essas informações incluem, nomeadamente o direito de, nos termos do direito nacional, contactarem as organizações e órgãos referidos no n.º 4.»

6 Nos termos do artigo 17.º da referida diretiva:

«1. Os menores não acompanhados e as famílias com menores só podem ser detidos em último recurso e por um prazo adequado que deve ser o mais curto possível.

2. As famílias detidas enquanto se aguarda o afastamento ficam alojadas em locais separados que garantam a devida privacidade.

3. Os menores detidos devem ter a possibilidade de participar em atividades de lazer, nomeadamente em jogos e atividades recreativas próprias da sua idade, e, em função da duração da permanência, devem ter acesso ao ensino.

4. Os menores não acompanhados beneficiam, tanto quanto possível, de alojamento em instituições dotadas de pessoal e instalações que tenham em conta as necessidades de pessoas da sua idade.
5. No contexto da detenção de menores enquanto se aguarda o afastamento, o interesse superior da criança constitui uma consideração primordial.»
- 7 O artigo 18.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Situações de emergência», tem a seguinte redação:
- «1. Caso um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que devam ser objeto de uma operação de regresso sobrecarregue de forma imprevista a capacidade dos centros de detenção de um Estado-Membro ou o seu pessoal administrativo ou judicial, o Estado-Membro em causa, pode, enquanto persistir a situação excecional, autorizar prazos de controlo jurisdicional superiores aos estabelecidos ao abrigo do terceiro parágrafo do n.º 2 do artigo 15.º e tomar medidas urgentes em relação às condições de detenção, em derrogação das previstas no n.º 1 do artigo 16.º e no n.º 2 do artigo 17.º
2. O Estado-Membro em causa informa a Comissão sempre que recorra a medidas excecionais deste tipo. Deve igualmente informar a Comissão logo que os motivos que conduziram à aplicação dessas medidas deixem de existir.
3. O presente artigo em nada prejudica o dever geral dos Estados-Membros de tomarem todas as medidas adequadas, de carácter geral ou específico, para assegurarem o cumprimento das obrigações decorrentes da presente diretiva.»

Direito alemão

- 8 O §62a, n.º 1, da Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Lei Relativa à Permanência, ao Emprego e à Integração dos Estrangeiros no Território Federal) de 30 de julho de 2004 (BGBl. 2008 I, p. 162), na versão em vigor de 29 de julho de 2017 a 20 de agosto de 2019 (a seguir «Lei Relativa à Permanência dos Estrangeiros»), previa:
- «Regra geral, a detenção para efeitos de afastamento tem lugar em centros de detenção especializados. Se no território federal não houver centros de detenção especializados ou se o estrangeiro constituir uma ameaça grave para a integridade física e para a vida de terceiros ou para interesses importantes de segurança interna legalmente protegidos, a detenção pode ser executada noutros estabelecimentos prisionais; nesse caso, os detidos para efeitos de afastamento devem ficar separados dos presos comuns.»
- 9 O § 1, ponto 22, da Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Segunda Lei Destinada a Melhorar o Cumprimento da Obrigação de Abandonar o Território), de 15 de agosto de 2019 (BGBl. I. 2019, p. 1294, a seguir «Lei de 15 de agosto de 2019») prevê:
- «O § 62a, n.º 1, [da Lei Relativa à Permanência dos Estrangeiros] passa a ter a seguinte redação:
- “Os detidos para efeitos de afastamento devem estar separados dos presos comuns. Quando forem detidos vários membros de uma família, devem ficar alojados separadamente dos outros detidos para efeitos de afastamento. Há que lhes garantir a devida privacidade.”»

10 O § 6 dessa lei dispõe:

«Outra modificação [Lei Relativa à Permanência dos Estrangeiros] com efeitos a partir de 1 de julho de 2022

O § 62a, n.º 1, da [Lei Relativa à Permanência dos Estrangeiros] passa a ter a seguinte redação:

“Regra geral, a detenção para efeitos de afastamento tem lugar em centros de detenção especializados. Se não existir no território federal nenhum centro de detenção especializado ou se o estrangeiro constituir uma ameaça grave para a integridade física e para a vida de terceiros ou para interesses importantes de segurança interna legalmente protegidos, a detenção pode ser executada noutros estabelecimentos prisionais; neste caso, as pessoas detidas para efeitos de afastamento devem estar separadas dos presos comuns. Quando forem detidos vários membros de uma família, devem ficar alojados separadamente das outras pessoas detidas para efeitos de afastamento. Há que lhes garantir a devida privacidade.”»

11 Nos termos do § 8 da Lei de 15 de agosto de 2019:

«Entrada em vigor

(1) Sem prejuízo do disposto no n.º 2, a presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua promulgação.

(2) O § 6 entra em vigor em 1 de julho de 2022.»

12 A exposição de motivos do projeto de lei que conduziu à Lei de 15 de agosto de 2019 precisava, nomeadamente:

«Em consequência da alteração do § 62a, deixa temporariamente de ser exigido, em aplicação do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, que as pessoas detidas para efeitos de afastamento sejam alojadas em centros de detenção especializados. A detenção para efeitos de afastamento pode ter lugar temporariamente em qualquer centro de detenção e, até ao limite de 500 lugares, em estabelecimentos prisionais. Continua a ser exigido que as pessoas detidas para efeitos de afastamento e os presos comuns sejam separados. Por outro lado, a regra atual sobre o alojamento de vários membros da mesma família enunciada no § 62a, n.º 1, terceiro e quarto períodos, bem como os requisitos dos artigos 16.º e 17.º da Diretiva 2008/115 continuam a ser aplicáveis. Além disso, continua a ser necessário apreciar e decidir a questão de saber se um alojamento num estabelecimento prisional é aceitável e legal no caso concreto, por exemplo, quando se trata de pessoas pertencentes a um grupo vulnerável. Prevê-se que as autoridades judiciais dos [Estados federados] disponibilizem até 500 lugares para pessoas detidas para efeitos de afastamento de modo a que, tendo em conta o aumento previsto do número de lugares de detenção para efeitos de afastamento nos centros de detenção dos [Estados federados], estejam disponíveis no total, cerca de 1 000 lugares para detenção para efeitos de afastamento [...]. O artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 prevê, para as situações de emergência, a possibilidade de derrogar a obrigação de separação prevista no artigo 16.º, n.º 1, bem como a obrigação de as famílias disporem de um alojamento separado, prevista no artigo 17.º, n.º 2. [...] A condição para poder utilizar a possibilidade de derrogação prevista no artigo 18.º, n.º 1, é que um número excepcionalmente elevado de nacionais de países terceiros, sujeitos a uma obrigação de regresso, faça recair sobre a capacidade dos centros de detenção ou sobre o pessoal administrativo e judicial um encargo que exceda essa capacidade. Esta condição está preenchida no que respeita à República Federal da Alemanha. A capacidade da Alemanha (em 27 de março de 2019) é de cerca de 487

lugares de detenção para efeitos de afastamento em todo o território federal. Devido ao desequilíbrio entre o número de pessoas sujeitas a uma obrigação de abandonar o território e o número de lugares de detenção para efeitos de afastamento, é manifesto que impende uma sobrecarga excessiva sobre a capacidade existente. Esta sobrecarga superior à capacidade constitui, de facto, um importante estrangulamento, que obsta à execução da obrigação de abandonar o território. Os lugares de detenção para efeitos de afastamento existentes já são utilizados, na melhor das hipóteses, à escala federal através de uma coordenação entre [os Estados federados]. Assim, o Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr [Centro Comum de Apoio ao Regresso, Alemanha (ZUR)], criado em 2017, tem por objetivo melhorar a gestão dos lugares de detenção para efeitos de afastamento. A taxa de ocupação de lugares de detenção, em todo o território federal, por intermédio do ZUR, é de dez por cento. Isto significa, na prática, que muitos pedidos de detenção não podem ser apresentados, mesmo que os seus requisitos estejam preenchidos. Por outro lado, era imprevisível que a sobrecarga excedesse a este ponto a capacidade. Dado que o número de requerentes de proteção [internacional] recém-chegados desceu de forma constante durante anos, até 2015, os [Estados federados] foram adaptando, ao longo dos anos, a capacidade de lugares de detenção para efeitos de afastamento às necessidades, então menos elevadas, reduzindo o seu número. Em consequência da alteração da situação durante o ano de 2015 e da subida em flecha do número de requerentes de proteção [internacional], a primeira obrigação do Estado federal e dos [Estados federados] era a criação de capacidade para prover às necessidades das pessoas. Esta obrigação resulta, designadamente, do direito [da União], nomeadamente, da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96), e da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9), bem como, além disso, a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Nesta situação, a tomada a cargo das pessoas recém-chegadas tinha prioridade sobre o aumento da capacidade de detenção, com o objetivo de satisfazer numa data posterior (depois da conclusão do procedimento de pedido de asilo e de recurso) as exigências da Diretiva 2008/115. Com efeito, a regra derogatória prevista no artigo 18.º [desta diretiva] tem, precisamente, por objetivo e finalidade permitir em tal situação às autoridades zelar de forma prioritária pelo atendimento aos recém-chegados sem violar, de forma previsível, obrigações no futuro. [...] Após a situação excecional ter terminado, os [Estados federados] começaram imediatamente a desenvolver a capacidade de detenção e já conseguiram aumentar o número de lugares de detenção para 487 em todo o território federal (em 27 de março de 2019). Tendo em conta o tempo normalmente necessário para a realização de projetos de construção e a criação de centros de detenção para efeitos de afastamento, ainda não foi alcançada uma adequação completa do número de lugares de detenção para efeitos de afastamento às necessidades atuais. Tendo em conta as medidas tomadas, espera-se que o número de lugares de detenção para efeitos de afastamento corresponda às necessidades em 30 de junho de 2022. Até lá, a situação excecional persiste, de modo que o § 62a, n.º 1, na sua redação atual não será aplicável até essa data. Por conseguinte, a legislação atualmente aplicável voltará a entrar vigor».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 13 Segundo as suas próprias declarações, K, nacional paquistanês, entrou em 9 de outubro de 2015 no território da República Federal da Alemanha. Em 24 de maio de 2017, o seu pedido de asilo foi indeferido por ser manifestamente infundado.

- 14 A ordem de afastamento posteriormente emitida contra si tem força executória desde 7 de junho de 2017.
- 15 Em 11 de agosto de 2020, K foi detido a bordo de um autocarro no trajeto Berlim-Bruxelas. No mesmo dia, o Amtsgericht Meppen (Tribunal de Primeira Instância de Meppen, Alemanha) ordenou a sua detenção para efeitos de afastamento até 25 de setembro de 2020, inclusive, tendo K sido colocado em detenção na unidade de Langenhagen do estabelecimento prisional de Hanôver.
- 16 Em 24 de setembro de 2020, o Landkreis Gifhorn (Distrito de Gifhorn, Alemanha) pediu ao Amtsgericht Hannover (Tribunal de Primeira Instância de Hanôver, Alemanha) que ordenasse a prorrogação da detenção de K até 12 de novembro de 2020. No seu pedido, o Distrito de Gifhorn indicou que estava previsto manter K detido na unidade de Langenhagen (Alemanha) do estabelecimento prisional de Hanôver.
- 17 Por Despacho de 25 de setembro de 2020, depois de ter ouvido K, o Amtsgericht Hannover (Tribunal de Primeira Instância de Hanôver) ordenou a sua detenção nessa unidade até 12 de novembro de 2020.
- 18 Em 28 de setembro de 2020, K interpôs recurso dessa decisão para o mesmo órgão jurisdicional e, no âmbito desse novo processo, foi ouvido em 7 de outubro de 2020.
- 19 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio, que se considera competente para conhecer do recurso de K apenas no que respeita à sua detenção entre 25 de setembro e 2 de outubro de 2020, salienta que a unidade de Langenhagen abriu durante o mês de maio de 2000 e que é dirigida por um funcionário da administração prisional. O estabelecimento prisional de Hanôver, do qual a referida unidade depende administrativamente, pode alojar, no total, cerca de 600 presos e é dirigido por um diretor que também é responsável pela unidade de Langenhagen. O estabelecimento prisional de Hanôver está, na sua totalidade, sob supervisão do Ministro da Justiça.
- 20 O referido órgão jurisdicional sublinha igualmente que a capacidade da unidade de Langenhagen, que inicialmente lhe permitia alojar até 171 pessoas em detenção para efeitos de afastamento, foi claramente reduzida. Atualmente, é possível alojar 48 pessoas em detenção para efeitos de afastamento nessa unidade. O complexo está vedado por uma cerca de arame muito alta e inclui três edifícios de dois andares de tamanho aproximadamente igual, cujas janelas têm grades, bem como um pequeno edifício e uma passagem para veículos que é utilizada como entrada para visitantes e pessoal, e para a entrada e saída de veículos.
- 21 No primeiro destes três edifícios estão alojados nacionais de países terceiros de sexo masculino detidos para efeitos de afastamento. O segundo edifício acolhe mulheres e, em função da taxa de ocupação, homens, nacionais de países terceiros, detidos para efeitos de afastamento. As pessoas assim detidas podem receber uma visita diária, permanecer várias horas ao ar livre, ter acesso à Internet e possuir um telemóvel. As divisões não são fechadas e só são ocupadas por uma pessoa. Todavia, a seu pedido, podem ser alojadas várias pessoas na mesma divisão. No corredor existem duchas comuns e casas de banho livremente acessíveis durante todo o dia.
- 22 O terceiro edifício, que estava temporariamente fechado desde 2013, foi utilizado, pelo menos desde a adoção da decisão de 25 de setembro de 2020 e até 2 de outubro de 2020, para presos comuns que cumpriam penas de prisão de substituição ou penas privativas de liberdade de curta

duração que podiam ir até três meses. O estabelecimento prisional assegurava a separação entre os nacionais de países terceiros detidos para efeitos de afastamento e esses presos. Não existia acesso direto entre os edifícios ocupados pelos nacionais de países terceiros enquanto aguardavam afastamento e os edifícios onde os referidos presos cumpriam pena de prisão.

- 23 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas de que, durante esse período, a unidade de Langenhagen constituísse um «centro de detenção especializado», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, uma vez que, além das pessoas detidas para efeitos de afastamento, esta unidade também alojava presos comuns, e não estava assegurada uma separação geográfica e organizacional. Com efeito, os edifícios desta unidade estão na proximidade imediata uns dos outros e só são acessíveis — em especial ao pessoal do estabelecimento prisional — por uma zona de entrada comum.
- 24 Além disso, esse mesmo órgão jurisdicional salienta que, embora a unidade de Langenhagen tenha a sua própria diretora, o pessoal dos serviços prisionais que trata das pessoas condenadas a penas de prisão e das pessoas detidas para efeitos de afastamento é o mesmo.
- 25 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a alteração introduzida pela Lei de 15 de agosto de 2019 no § 62a, n.º 1, da Lei Relativa à Permanência dos Estrangeiros, e que permite, até 1 de julho de 2022, derrogar a obrigação decorrente do artigo 16.º, n.º 1, primeiro período, da Diretiva 2008/115, de deter os nacionais de países terceiros em situação irregular em centros de detenção especializados, é contrária ao direito da União.
- 26 Com efeito, embora para derrogar este artigo 16.º, n.º 1, o legislador alemão tenha efetivamente invocado a existência de uma situação de emergência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, independentemente da questão de saber se na data da adoção da Lei de 15 de agosto de 2019 estavam preenchidos os requisitos impostos pelo referido artigo 18.º, não pode deixar de se constatar que os referidos requisitos já não estão preenchidos. Com efeito, ainda que os centros de detenção especializados se vejam confrontados com uma considerável sobrecarga devido às exigências de distanciamento relacionadas com a pandemia de COVID 19, esta sobrecarga não está todavia relacionada com o número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros, como exige o referido artigo 18.º, n.º 1. Por outro lado, o legislador alemão não forneceu informações a respeito da taxa de ocupação dos centros de detenção, nem precisou o número provisório de nacionais de países terceiros que estão sujeitos à obrigação executória de abandonar o território e, de entre eles, o número de nacionais de países terceiros em situação irregular a respeito dos quais eventualmente se verifiquem motivos de detenção.
- 27 Assim sendo, o órgão jurisdicional de reenvio começa por se interrogar a respeito da questão de saber se o próprio juiz nacional deve verificar a existência de uma situação de emergência, na aceção do referido artigo 18.º, em cada processo de detenção para efeitos de afastamento, ou se, pelo contrário, deve aceitar a constatação do legislador nacional sem proceder uma análise do caso concreto.
- 28 No caso de o juiz que ordena a detenção dever assegurar-se da existência de uma situação de emergência, na aceção desse mesmo artigo 18.º, o órgão jurisdicional de reenvio entende que há que verificar se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 lhe impõe que afaste a aplicação da Lei de 15 de agosto de 2019 quando tal situação de emergência não estiver demonstrada.

29 Em caso de resposta afirmativa a esta questão, cumpre ainda verificar se a mera integração organizacional do centro de detenção na administração da justiça basta para excluir que o mesmo possa ser considerado um «centro de detenção especializado», na aceção do artigo 16.º da Diretiva 2008/115, e, em caso de resposta negativa, se essa qualificação de «centro de detenção especializado» é de excluir pelo facto de um dos edifícios desse centro ser utilizado para efeitos do cumprimento de pena de prisão de pessoas que foram objeto de condenação penal.

30 Nestas condições, o Amtsgericht Hannover (Tribunal de Primeira Instância de Hanôver) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o direito da União, em especial o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva [2008/115], ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional que se pronuncia sobre a detenção para efeitos de afastamento deve verificar em cada caso os requisitos dessa disposição, em especial se a situação excecional persiste, quando o legislador nacional, com base no artigo 18.º, n.º 1, se afasta no direito nacional dos requisitos previstos no artigo 16.º, n.º 1[, desta diretiva]?

2) Deve o direito da União, em especial o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [2008/115], ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que permite temporariamente, até 1 de julho de 2022, o alojamento de pessoas detidas que aguardam o afastamento num estabelecimento [prisional], apesar da existência de centros de detenção especializados no Estado-Membro e de não se verificar uma situação de emergência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, da [referida diretiva] que o torne absolutamente necessário?

3) Deve o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [2008/115] ser interpretado no sentido de que não existe um “centro de detenção especializado” para pessoas detidas que aguardam o afastamento pelo simples facto de:

- o “centro de detenção especializado” estar indiretamente submetido [à autoridade do] mesmo membro do Governo que os centros de detenção dos presos comuns, a saber, [a Justizministerin (ministra da Justiça, Alemanha)],
- o “centro de detenção especializado” estar organizado como unidade de um estabelecimento prisional e, assim, embora tenha a sua própria responsável, estar em geral sujeito, enquanto uma de várias unidades do estabelecimento prisional, à direção desse estabelecimento?

4) Em caso de resposta negativa à [terceira] questão:

Deve o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [2008/115] ser interpretado no sentido de que existe uma colocação num “centro de detenção especializado” de pessoas detidas que aguardam o afastamento se um estabelecimento prisional cria uma unidade [específica] destinada à detenção para efeitos de afastamento, quando essa unidade gere uma área [específica] com três edifícios no interior da vedação onde se encontram pessoas detidas para efeitos de afastamento e um desses três edifícios é ocupado temporariamente apenas por presos que cumprem penas de prisão substitutiva ou de curta duração, velando o estabelecimento prisional pela separação entre os detidos para efeitos de afastamento e os presos comuns, em particular, dispondo cada [edifício] de instalações próprias (o seu próprio armazém de roupas,

a sua própria enfermaria, o seu próprio ginásio) e, embora o pátio/a zona exterior sejam visíveis desde [todos os edifícios], cada [um deles] tem a sua área própria para os presos, [vedada] com cerca de arame, de modo que não existe um acesso direto entre [os edifícios]?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 31 Por Decisão de 18 de novembro de 2020, o presidente do Tribunal de Justiça concedeu tratamento prioritário ao presente processo, nos termos do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à terceira e quarta questões

- 32 Com a sua terceira e quarta questões, que importa examinar em primeiro lugar e em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, deve ser interpretado no sentido de que uma unidade específica de um estabelecimento prisional que, por um lado, apesar de ter o seu próprio diretor, está simultaneamente subordinada à direção daquele estabelecimento e sujeita à autoridade do ministro que tutela os estabelecimentos prisionais, e na qual, por outro, estão detidos nacionais de países terceiros para efeitos de afastamento, em edifícios específicos, que dispõem de instalações próprias e isolados dos demais edifícios desta unidade nos quais as pessoas que foram objeto de condenação penal estão a cumprir pena de prisão, pode ser considerada um «centro de detenção especializado» na aceção desta disposição.
- 33 Para responder a esta questão, importa, em primeiro lugar, interpretar o conceito de «centro de detenção especializado», na aceção do artigo 16.º da Diretiva 2008/115. A este respeito, importa sublinhar que nem o artigo 16.º nem nenhuma outra disposição da Diretiva 2008/115 define o que se deve entender por este conceito. Daqui resulta que o mesmo deve ser interpretado de acordo com o sentido habitual, na linguagem corrente, dos termos que o compõem, tendo em conta o contexto em que esses termos são utilizados e os objetivos prosseguidos pela legislação de que fazem parte [Acórdão de 1 de outubro de 2020, Staatssecretaris van Financiën (Taxa reduzida de IVA para afrodisíacos), C-331/19, EU:C:2020:786, n.º 24 e jurisprudência referida].
- 34 A este respeito, há que salientar, em primeiro lugar, que o primeiro período do artigo 16.º, n.º 1, desta diretiva consagra o princípio segundo o qual a detenção para efeitos de afastamento de nacionais de países terceiros em situação irregular é efetuada em centros de detenção especializados (Acórdão de 2 de julho de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 35 Daqui resulta que os centros de detenção especializados, na aceção desta disposição, se destinam a permitir aos Estados-Membros executar uma decisão que ordene, nos termos do artigo 15.º desta diretiva, a detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular, a saber, uma medida coerciva que prive o interessado da sua liberdade de circulação e o isola do resto da população, impondo-lhe que permaneça permanentemente num perímetro restrito e fechado (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.ºs 223 e 225).

- 36 Decorre igualmente da redação deste artigo 16.º, n.º 1, que os centros de detenção especializados se distinguem dos estabelecimentos prisionais, o que implica que as condições de detenção nesses centros devem apresentar certas especificidades em relação às condições normais de execução de penas privativas de liberdade em estabelecimentos prisionais.
- 37 Em segundo lugar, resulta expressamente do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 que, na falta de outras medidas suficientes, mas menos coercivas, que possam ser aplicadas eficazmente, a detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular no território de um Estado-Membro só pode ser justificada com vista à preparação do regresso desse nacional e/ou do seu afastamento, em especial quando exista risco de fuga ou quando o referido nacional evite ou entrave a preparação do regresso ou o procedimento de afastamento. Por conseguinte, só no caso de a execução da decisão de regresso sob a forma de afastamento correr o risco de, atendendo à apreciação de cada situação específica, ficar comprometida pelo comportamento do interessado é que os Estados-Membros podem privar este último de liberdade recorrendo à detenção (Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.ºs 268 e 269 e jurisprudência referida).
- 38 Daqui resulta que, quando ordenada para efeitos de afastamento, a detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular não tem outra finalidade que não seja assegurar a efetividade do procedimento de regresso e não prossegue uma finalidade punitiva, como salientou o advogado-geral no n.º 104 das suas conclusões.
- 39 Em terceiro lugar, importa recordar que a Diretiva 2008/115 visa implementar uma política eficaz de afastamento e repatriamento, com pleno respeito pelos direitos fundamentais e pela dignidade das pessoas em causa [Acórdão de 14 de janeiro de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Regresso de um menor não acompanhado), C-441/19, EU:C:2021:9, n.º 70 e jurisprudência referida].
- 40 A este respeito, cumpre mais especificamente sublinhar que qualquer detenção abrangida pela Diretiva 2008/115 é estritamente enquadrada pelas disposições do capítulo IV da referida diretiva, de modo a garantir, por um lado, o respeito do princípio da proporcionalidade quanto aos meios utilizados e aos objetivos prosseguidos e, por outro, o respeito dos direitos fundamentais dos nacionais de países terceiros em causa (Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság e Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 274 e jurisprudência referida).
- 41 Assim, as medidas de detenção adotadas ao abrigo do capítulo IV da Diretiva 2008/115 não devem, nomeadamente, violar o direito à liberdade dos nacionais de países terceiros que são objeto dessas medidas, conforme garantido no artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 42 A este respeito, cabe recordar que, na medida em que a Carta prevê direitos correspondentes aos direitos garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), o seu artigo 52.º, n.º 3, prevê que o sentido e o âmbito desses direitos são iguais àqueles que lhes são conferidos por essa Convenção, ao mesmo tempo que precisa que o direito da União lhes pode conferir uma proteção mais ampla. Para efeitos da interpretação do artigo 6.º da Carta, há por conseguinte que ter em conta o artigo 5.º da CEDH como limiar de proteção mínima (v., neste sentido, Acórdão de 15 de março de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, n.º 37).

- 43 Ora, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o artigo 5.º, n.º 1, da CEDH exige que «o local e as condições de detenção devem ser adequados» e que «deve existir um nexo entre o motivo invocado para a privação autorizada [de liberdade] e o local e o regime de detenção», tendo em conta o facto de que podem ser detidas pessoas «que eventualmente não tenham cometido outras infrações além das relacionadas com a permanência» (TEDH, de 13 de dezembro de 2011, Kanagaratnam e o. c. Bélgica, ECHR:2011:1213JUD001529709, § 84, e TEDH, de 28 de fevereiro de 2019, H.A. e o. c. Grécia, ECHR:2019:0228JUD001995116, § 196).
- 44 Em quarto lugar, importa salientar que o considerando 3 da Diretiva 2008/115 remete para as «orientações sobre o regresso forçado», adotadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. Em conformidade com o décimo destes princípios, os nacionais de países terceiros detidos para efeitos de afastamento «devem normalmente ser colocados o mais rapidamente possível em locais especialmente destinados para o efeito, que ofereçam condições materiais e um regime adaptados ao seu estatuto jurídico e que sejam dotados de pessoal com qualificações adequadas».
- 45 Decorre dos n.ºs 34 a 44 do presente acórdão que um «centro de detenção especializado», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, é caracterizado por instalações cuja disposição e equipamento, bem como as modalidades de organização e de funcionamento, obrigam o nacional de um país terceiro em situação irregular aí colocado a ficar permanentemente num perímetro restrito e fechado, ao mesmo tempo que essa restrição é limitada ao estritamente necessário para assegurar uma preparação efetiva do seu afastamento. Por conseguinte, as condições de detenção aplicáveis nesses centros devem ser tais que evitem, tanto quanto possível, que a detenção do nacional em causa se assemelhe a uma reclusão em ambiente prisional, específico da privação de liberdade com fins punitivos.
- 46 Além disso, essas condições de detenção devem ser concebidas de tal maneira que tanto os direitos fundamentais garantidos pela Carta como os direitos consagrados no artigo 16.º, n.ºs 2 a 5, e no artigo 17.º da Diretiva 2008/115, sejam respeitados.
- 47 Em segundo lugar, é ponto assente que, no âmbito do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça não tem competência para aplicar as normas do direito da União a um caso determinado. Cabe, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio proceder às qualificações jurídicas necessárias à solução do litígio no processo principal. Em contrapartida, incumbe ao Tribunal de Justiça fornecer-lhe todas as indicações necessárias para o guiar nessa apreciação (Acórdão de 3 de julho de 2019, UniCredit Leasing, C-242/18, EU:C:2019:558, n.º 48 e jurisprudência referida).
- 48 Nesta perspetiva, importa salientar que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, tendo em conta todos os elementos pertinentes e depois de ter procedido a uma apreciação de conjunto dos mesmos, se o local e as condições de detenção que estão em causa no processo principal, considerados na sua globalidade, são adequados a uma detenção ordenada nos termos do artigo 15.º da Diretiva 2008/115.
- 49 Para este efeito, em primeiro lugar, importa precisar que vários elementos pertinentes suscetíveis de orientar a apreciação global a realizar por esse órgão jurisdicional constam, nomeadamente, da décima e décima primeira orientações sobre o regresso forçado, adotadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa e para as quais remete o considerando 3 desta diretiva.

- 50 Em segundo lugar, como salientou o advogado-geral no n.º 124 das suas conclusões, a mera circunstância de um local de detenção que dispõe da sua própria estrutura de direção estar administrativamente ligado a uma autoridade que também exerce competências relativamente a estabelecimentos prisionais não basta para excluir que esse local seja qualificado de «centro de detenção especializado», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115. Com efeito, esse nexos de natureza puramente administrativa é, em princípio, irrelevante a este respeito. Só assim não seria se a aplicação de determinadas condições de detenção lhe estivesse associada.
- 51 Em terceiro lugar, em conformidade com o segundo período do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, quando um Estado-Membro não puder colocar os nacionais de países terceiros que aguardam o seu afastamento num centro de detenção especializado e tiver de os manter num estabelecimento prisional, esses nacionais devem ser separados dos presos comuns.
- 52 Por conseguinte, a simples separação, num mesmo estabelecimento de detenção, dos nacionais de um país terceiro em situação irregular e dos presos comuns não é suficiente para que se possa considerar que a parte desse estabelecimento em que esses nacionais estão detidos para efeitos de afastamento constitui um «centro de detenção especializado», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.
- 53 No entanto, desde que essa separação seja efetivamente garantida, a qualificação de um estabelecimento de «centro de detenção especializado» não está automaticamente excluída pelo facto de, como no caso em apreço, uma parte separada de um complexo no qual os nacionais de países terceiros são detidos para efeitos de afastamento servir para o cumprimento de penas de prisão por parte de pessoas que foram objeto de condenação penal.
- 54 Com efeito, embora o órgão jurisdicional de reenvio deva sem dúvida alguma ter essa configuração em linha de conta na sua apreciação, deve igualmente prestar especial atenção à disposição das instalações especificamente destinadas à detenção dos nacionais de países terceiros, às regras que precisam as suas condições de detenção, bem como à qualificação específica e às competências do pessoal encarregado do estabelecimento em que essa detenção tem lugar, devendo determinar se, tendo em conta todos esses elementos, a restrição que impende sobre os nacionais de países terceiros em causa está limitada ao estritamente necessário para garantir um processo eficaz de regresso e se a mesma evita, na medida do possível, que a referida detenção se assemelhe a uma reclusão num ambiente prisional, própria da privação de liberdade com fins punitivos.
- 55 Nesta perspetiva, a circunstância de as normas nacionais em matéria de execução de penas serem aplicáveis, ainda que por analogia, à detenção de nacionais de países terceiros que aguardam o seu afastamento constitui um forte indício de que essa detenção não tem lugar num «centro de detenção especializado», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.
- 56 Por outro lado, o facto de pelo menos a maior parte do pessoal encarregado de enquadrar a detenção dos nacionais de países terceiros com vista ao seu afastamento e de os principais responsáveis encarregados do funcionamento do estabelecimento no qual decorre a detenção disporem de uma formação específica para esse enquadramento é um indício que milita a favor da qualificação deste estabelecimento de «centro de detenção especializado». O mesmo se diga da circunstância de o pessoal que está em contacto direto com esses nacionais de países terceiros estar exclusivamente afetado ao estabelecimento no qual decorre a sua detenção e não, simultaneamente, a um centro destinado ao cumprimento de penas de prisão por parte de pessoas que foram objeto de condenação penal.

57 Resulta de todas as considerações precedentes que há que responder à terceira e quarta questões que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, deve ser interpretado no sentido de que uma unidade específica de um estabelecimento prisional que, por um lado, apesar de ter o seu próprio diretor, está simultaneamente subordinada à direção daquele estabelecimento e sujeita à autoridade do ministro que tutela os estabelecimentos prisionais, e na qual, por outro, estão detidos nacionais de países terceiros para efeitos de afastamento, em edifícios específicos, que dispõem de instalações próprias e isolados dos demais edifícios desta unidade nos quais as pessoas que foram objeto de condenação penal estão a cumprir pena de prisão, pode ser considerada um «centro de detenção especializado» na aceção desta disposição, desde que as condições de detenção aplicáveis a esses nacionais evitem, na medida do possível, que a referida detenção se assemelhe a uma reclusão num ambiente prisional e que as referidas instalações sejam concebidas de uma maneira que permita respeitar os direitos fundamentais garantidos pela Carta e os direitos consagrados no artigo 16.º, n.ºs 2 a 5, e no artigo 17.º desta diretiva.

Quanto à primeira questão

58 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União, e, em especial, o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2008/115, devem ser interpretados no sentido de que o órgão jurisdicional nacional que for chamado a ordenar a detenção de um nacional de um país terceiro para efeitos de afastamento num estabelecimento prisional, ou a prorrogação dessa mesma detenção, deve poder verificar o respeito dos requisitos a que o referido artigo 18.º subordina a possibilidade de um Estado-Membro prever que esse nacional seja detido num estabelecimento prisional.

59 Em primeiro lugar, importa salientar que a detenção e a respetiva prorrogação têm natureza análoga, tendo ambas por efeito privar de liberdade o nacional em causa de um país terceiro a fim de preparar o seu regresso e/ou de proceder ao seu afastamento (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.º 44).

60 Em segundo lugar, há que sublinhar que o artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 permite que um Estado-Membro tome medidas de emergência relativamente às condições de detenção de um nacional de um país terceiro que derroguem os requisitos enunciados no artigo 16.º, n.º 1, e no artigo 17.º, n.º 2, desta diretiva, caso um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que devam ser objeto de uma operação de regresso sobrecarregue de forma imprevista a capacidade dos seus centros de detenção e enquanto persistir a situação excecional. O n.º 3 deste artigo 18.º precisa ainda que o n.º 1 desse artigo não autoriza os Estados-Membros a derrogar a obrigação geral que lhes incumbe de tomarem todas as medidas adequadas, de caráter geral ou específico, para assegurarem o cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva 2008/115.

61 Daqui resulta que um Estado-Membro que adota uma legislação como a que está em causa no processo principal, em aplicação do artigo 18.º, n.º 1, desta diretiva, continua obrigado a respeitar as regras, que não as previstas no artigo 16.º, n.º 1, e no artigo 17.º, n.º 2, da referida diretiva, que regem a detenção e a prorrogação da detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular.

62 Em terceiro lugar, importa sublinhar que, uma vez que é suscetível de violar o direito à liberdade do nacional de um país terceiro em causa, consagrado no artigo 6.º da Carta, uma decisão que ordene a sua detenção ou a prorrogação da sua detenção deve respeitar garantias estritas, a saber, nomeadamente, a proteção contra a arbitrariedade (v., neste sentido, Acórdão de 15 de março de

2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, n.º 40). Ora, essa proteção implica, designadamente, que uma detenção só possa ser ordenada ou prorrogada se forem respeitadas as regras gerais e abstratas que fixam as condições e modalidades de tal detenção.

- 63 Além disso, seria contrário ao conteúdo essencial do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido no artigo 47.º da Carta, que nenhum órgão jurisdicional pudesse examinar a conformidade de uma decisão que ordena uma detenção, ao abrigo da Diretiva 2008/115, com os direitos e as liberdades garantidos pelo direito da União aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 290).
- 64 Daqui resulta que, quando um órgão jurisdicional, no exercício das suas competências e com base numa legislação de um Estado-Membro que dá execução ao artigo 18.º da Diretiva 2008/115, for levado a ordenar que a detenção de um nacional de um país terceiro para efeitos de afastamento seja executada num estabelecimento prisional ou que a detenção desse nacional nesse estabelecimento seja prorrogada, esse mesmo órgão jurisdicional deve poder fazer anteceder a sua decisão de uma apreciação da compatibilidade da legislação em causa com o direito da União e, portanto, deve poder verificar a conformidade dessa detenção com o artigo 18.º [v., por analogia, Acórdão de 28 de janeiro de 2021, Spetsializirana prokuratura (Carta de Direitos), C-649/19, EU:C:2021:75, n.º 74 e jurisprudência referida].
- 65 Para o efeito, o órgão jurisdicional em causa deve poder pronunciar-se sobre qualquer elemento de facto e de direito pertinente para determinar se, além da própria detenção do nacional de um país terceiro em causa, se justificam as modalidades derogatórias em que a mesma será executada, ao abrigo do artigo 18.º da Diretiva 2008/115. O referido órgão jurisdicional deve, assim, poder tomar em consideração tanto os elementos de facto e as provas invocadas pela autoridade administrativa que solicita a detenção num estabelecimento prisional como qualquer eventual observação do nacional em causa de um país terceiro. Além disso, caso considere necessário, deve ter a possibilidade de procurar quaisquer outros elementos pertinentes para a sua decisão. Daqui resulta que os poderes da autoridade judiciária não podem, em caso algum, circunscrever-se apenas aos elementos apresentados pela autoridade administrativa em causa (v., por analogia, Acórdão de 5 de junho de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.º 62).
- 66 Por último, contrariamente ao que sustenta o Governo alemão, esta conclusão não é suscetível de ser alterada pelo facto de, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, o Estado-Membro em causa estar obrigado a informar a Comissão sempre que recorra às medidas excecionais, autorizadas pelo n.º 1 deste artigo, e quando os motivos que justificaram a aplicação dessas medidas deixarem de existir. Com efeito, este procedimento de simples notificação não equivale a uma apreciação jurisdicional da legalidade das medidas de detenção que podem ser ordenadas com fundamento nesta última disposição.
- 67 Resulta de todas as considerações precedentes que há que responder à primeira questão que o artigo 18.º da Diretiva 2008/115, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que o órgão jurisdicional nacional que, no âmbito da sua competência, for chamado a ordenar a detenção de um nacional de um país terceiro para efeitos de afastamento num estabelecimento prisional, ou a prorrogação dessa mesma detenção, deve poder verificar o respeito dos requisitos a que o referido artigo 18.º subordina a possibilidade de um Estado-Membro prever que esse nacional seja detido num estabelecimento prisional.

Quanto à segunda questão

- 68 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional pode afastar a aplicação de uma legislação de um Estado-Membro que permite, a título temporário, que os nacionais de países terceiros em situação irregular sejam detidos para efeitos de afastamento em estabelecimentos prisionais, separados dos presos comuns, quando os requisitos a que o artigo 18.º, n.º 1, desta diretiva subordina a conformidade dessa legislação com o direito da União não estejam, ou tenham deixado de estar, reunidos.
- 69 A título preliminar, importa salientar que os Estados-Membros estão autorizados a derrogar o princípio estabelecido no artigo 16.º, n.º 1, primeiro período, da Diretiva 2008/115, segundo o qual a detenção de nacionais de países terceiros para efeitos de afastamento deve ter lugar em centros de detenção especializados, ao abrigo do segundo período deste número e do artigo 18.º desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 2 de julho de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, n.ºs 36 e 39).
- 70 Para responder à segunda questão prejudicial, e não obstante o facto de a legislação nacional em causa no processo principal ter sido adotada ao abrigo do artigo 18.º da Diretiva 2008/115, importa por conseguinte determinar as condições em que um Estado-Membro pode, não só ao abrigo deste artigo 18.º, mas também do artigo 16.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2008/115, derrogar a obrigação de executar uma medida de detenção para efeitos de afastamento num centro de detenção especializado, para posteriormente examinar se, quando nenhuma dessas disposições for aplicável, um órgão jurisdicional de um Estado-Membro pode afastar uma legislação desse Estado-Membro que autoriza temporariamente a detenção, para efeitos de afastamento, de nacionais de países terceiros em estabelecimentos prisionais, separados dos presos comuns.
- 71 No que respeita, em primeiro lugar, ao artigo 18.º da Diretiva 2008/115, importa sublinhar, a título preliminar, que, na medida em que permite aos Estados-Membros derrogar certos princípios estabelecidos por esta diretiva quando um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que devam ser objeto de uma operação de regresso sobrecarregue de forma imprevista a capacidade dos seus centros de detenção, essa disposição deve ser objeto de interpretação restritiva.
- 72 Ora, a este respeito, há que salientar que a simples presença no território do Estado-Membro em causa de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que devam ser objeto de uma operação de regresso não permite demonstrar que os requisitos previstos no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 estão preenchidos. Com efeito, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 1, desta diretiva, apenas uma parte desses nacionais de países terceiros pode ser colocada em detenção para efeitos de afastamento e, portanto, sobrecarregar de forma imprevista a capacidade dos centros de detenção especializados do Estado-Membro em causa.
- 73 Por conseguinte, a aplicação, por um Estado-Membro, da faculdade de derrogação que lhe é reconhecida pelo artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 implica que este Estado-Membro possa demonstrar que o número de nacionais de países terceiros que é objeto de uma decisão que ordena a sua detenção para efeitos de afastamento é de tal modo elevado que sobrecarregue de forma imprevista a capacidade dos centros de detenção especializados situados em todo o seu território.

- 74 Neste contexto, no que respeita, em primeiro lugar, ao requisito específico relativo à sobrecarga que deve pesar sobre a capacidade dos centros de detenção do Estado-Membro em causa, importa observar, antes de mais, que, como salientou o advogado-geral, em substância, no n.º 59 das suas conclusões, o artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 não exige que a capacidade desses centros de detenção especializados esteja saturada de forma duradoura e integral, mas apenas que esteja estruturalmente próxima da saturação.
- 75 O facto de algumas versões linguísticas desta disposição, como a versão em língua alemã, visarem uma «sobrecarga» (*Überlastung*) da capacidade destes centros não altera essa conclusão. Com efeito, outras versões linguísticas da referida disposição limitam-se a evocar um encargo «pesado», à semelhança das versões em língua francesa e neerlandesa (*zwaar worden belast*), ou um encargo «importante», «considerável» ou «grande», como as versões em língua espanhola, italiana e lituana (*importante, notevole e didelė*).
- 76 Ora, segundo jurisprudência constante, uma interpretação puramente literal de uma ou várias versões linguísticas de um texto jurídico da União, que exclua as demais versões, não pode prevalecer sobre as demais, uma vez que a aplicação uniforme das normas da União exige que estas sejam interpretadas à luz, nomeadamente, das versões redigidas em todas as línguas. Em caso de divergência entre as versões linguísticas de um texto da União, a disposição em causa deve ser interpretada em função da sistemática geral e da finalidade da legislação de que faz parte (Acórdão de 27 de setembro de 2017, Nintendo, C-24/16 e C-25/16, EU:C:2017:724, n.º 72).
- 77 A este respeito, como salientado no n.º 71 do presente acórdão, embora seja certo que o artigo 18.º da Diretiva 2008/115 deva ser estritamente interpretado, esta interpretação também deve ainda ser conforme com o objetivo prosseguido por este artigo e não pode privá-lo dos seus efeitos (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, n.º 40). Ora, a faculdade de derrogar certas disposições da Diretiva 2008/115 que este artigo 18.º confere aos Estados-Membros, a fim de lhes permitir garantir a eficácia do procedimento de regresso apesar da situação de emergência com que são confrontados, ficaria amplamente privada de efeito se um Estado-Membro estivesse impedido de adotar uma legislação que autorizasse, durante um certo período, a detenção de nacionais de países terceiros para efeitos de afastamento num estabelecimento prisional, pelo simples facto de, durante esse período, estarem, ou poderem vir a estar, disponíveis lugares, ainda que por um breve período e em pequena quantidade, em alguns centros de detenção especializados situados no seu território.
- 78 Por conseguinte, ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, um Estado-Membro pode adotar uma legislação que permita a detenção de nacionais de países terceiros para efeitos de afastamento em estabelecimentos prisionais, mesmo que não seja de excluir que, durante o período em que esse Estado-Membro utiliza essa faculdade, estejam temporariamente disponíveis lugares em determinados centros de detenção especializados no seu território.
- 79 No que respeita, em segundo lugar, ao requisito específico relativo ao carácter imprevisto da sobrecarga que deve pesar sobre a capacidade dos centros de detenção do Estado-Membro em causa, importa salientar que, em conformidade com o artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2008/115, as medidas derogatórias ao artigo 16.º, n.º 1, e ao artigo 17.º, n.º 2, desta diretiva, que podem ser adotadas por um Estado-Membro ao abrigo do artigo 18.º, são medidas de emergência de natureza excecional. Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que as autoridades nacionais encarregadas da aplicação da legislação nacional que transpõe o artigo 16.º da Diretiva 2008/115

devem, em princípio, poder efetuar a detenção em centros de detenção especializados (v., neste sentido, Acórdão de 17 de julho de 2014, Bero e Bouzalmate, C-473/13 e C-514/13, EU:C:2014:2095, n.º 29).

- 80 Por conseguinte, o Estado-Membro em causa deve poder demonstrar que, quando adotou essas medidas derogatórias, não podia ser razoavelmente acusado de não ter antecipado mais a sobrecarga que o número de nacionais de países terceiros objeto de uma decisão de colocação em detenção faria pesar, nessa data, sobre os centros de detenção especializados situados no seu território, ou, pelo menos, que não podia ser razoavelmente acusado de, nessa data, não ter adotado medidas estruturais suficientes para aliviar a referida sobrecarga sobre a capacidade dos centros de detenção especializados.
- 81 Daqui resulta que um Estado-Membro não pode, nomeadamente, invocar o artigo 18.º da Diretiva 2008/115 quando a sobrecarga que pesa sobre a capacidade dos seus centros de detenção especializados não for uma consequência de um aumento inesperado do número de nacionais de países terceiros que são objeto de uma medida de detenção, mas for exclusivamente causada pela redução do número de lugares disponíveis nesses centros de detenção especializados ou por uma falta de antecipação por parte das autoridades nacionais.
- 82 Em terceiro lugar, é preciso ainda que o referido Estado-Membro possa demonstrar que a sobrecarga, na aceção do n.º 74 do presente acórdão, se mantém durante todo o período em que o Estado em causa se baseia no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, para introduzir uma derrogação ao princípio estabelecido no artigo 16.º, n.º 1, primeiro período, desta diretiva. Com efeito, resulta expressamente deste artigo 18.º, n.º 1, que tais medidas devem deixar de produzir os seus efeitos a partir do momento em que a situação de emergência descrita nessa disposição tenha desaparecido.
- 83 Além disso, esse Estado-Membro deve poder provar, durante todo o período em que aplica o artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, que ainda não lhe foi possível adotar medidas estruturais suficientes, na aceção do n.º 80 do presente acórdão, a fim de aliviar a sobrecarga que pesa sobre a capacidade desses centros de detenção especializados.
- 84 O artigo 18.º da Diretiva 2008/115 autoriza, por conseguinte, um Estado-Membro a manter em vigor uma legislação que permita, a título temporário, que os nacionais de países terceiros sejam detidos para efeitos de afastamento em estabelecimentos prisionais enquanto não for razoavelmente expectável que este Estado-Membro ponha termo à sobrecarga, surgida de forma imprevista, que continue a pesar sobre a capacidade de todos os seus centros de detenção especializados devido ao número excepcionalmente elevado de nacionais de países terceiros que são objeto de uma decisão que ordena a sua detenção para efeitos de afastamento.
- 85 O respeito destes requisitos pode exigir que as autoridades competentes do Estado-Membro em causa sejam legalmente obrigadas a reexaminar periodicamente a manutenção dessa situação de emergência, pelo menos quando a legislação adotada por esse Estado-Membro ao abrigo do artigo 18.º da Diretiva 2008/115 não se destinar a produzir efeitos apenas durante um breve período, eventualmente renovável.
- 86 Em quarto lugar, importa recordar que, como sublinhado no n.º 61 do presente acórdão, um Estado-Membro não pode, com fundamento no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, privar um nacional de um país terceiro em situação irregular de direitos diferentes dos que lhe são reconhecidos no artigo 16.º, n.º 1, e no artigo 17.º, n.º 2, desta diretiva.

- 87 Ora, como confirmam os seus considerandos 13 e 16, a Diretiva 2008/115 subordina expressamente o recurso a medidas coercivas e, mais especificamente, a medidas de detenção, ao respeito do princípio da proporcionalidade quanto aos meios utilizados e aos objetivos prosseguidos.
- 88 Daqui resulta que a legislação nacional que dá execução a este artigo 18.º deve prever que a detenção de um nacional de um país terceiro para efeitos de afastamento num estabelecimento prisional só pode ser ordenada ou prorrogada depois de se ter verificado, em cada caso individual, por um lado, que naquele momento não existe nenhum espaço disponível num dos centros de detenção especializados do Estado-Membro em causa e, por outro, que não é possível prever nenhuma outra medida menos coerciva.
- 89 Além disso, o Estado-Membro que aplica o artigo 18.º desta diretiva continua obrigado a atribuir, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 3 e com o artigo 17.º, n.ºs 3 a 5 desta diretiva, uma especial atenção à situação das pessoas vulneráveis que são detidas, e especificamente à situação dos menores, cujo interesse superior deve ser atendido a título de consideração primordial.
- 90 Por conseguinte, como salientou o advogado-geral, em substância, no n.º 70 das suas conclusões, um nacional de um país terceiro vulnerável não pode ser detido para efeitos de afastamento num estabelecimento prisional, ao abrigo do artigo 18.º da Diretiva 2008/115, quando essa detenção for incompatível com a tomada em consideração das necessidades específicas que decorrem da sua situação de vulnerabilidade.
- 91 Por último, quando faz uso da faculdade que lhe é reconhecida pelo artigo 18.º da Diretiva 2008/115, o Estado-Membro em causa também deve respeitar os direitos fundamentais consagrados na Carta e, nomeadamente, o seu artigo 6.º Por conseguinte, e em conformidade com o exposto nos n.ºs 41 a 43 do presente acórdão, este Estado-Membro deve garantir que as condições de detenção dos nacionais de países terceiros detidos para efeitos de afastamento em estabelecimentos prisionais são diferentes, em toda a medida do possível, das condições de detenção das pessoas que foram objeto de condenação penal e que aí cumprem pena de prisão. A este respeito, importa, nomeadamente, que o Estado-Membro em causa assegure que, tanto quanto possível, se evite que esses nacionais possam estar em contacto com as pessoas condenadas a uma pena de prisão.
- 92 Em segundo lugar, o artigo 16.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2008/115 autoriza os Estados-Membros, a título excepcional e com exclusão das situações expressamente previstas no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, a colocar nacionais de países terceiros em situação irregular em detenção para efeitos de afastamento num estabelecimento prisional, desde que estejam separados dos presos comuns, nos casos em que, em razão das circunstâncias especiais do caso concreto, os referidos Estados-Membros não possam respeitar os objetivos prosseguidos por esta diretiva, assegurando a sua detenção em centros de detenção especializados (Acórdão de 2 de julho de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, n.º 39).
- 93 Assim, o Tribunal de Justiça declarou que tal disposição, de interpretação restritiva, autoriza, em especial, que um nacional de um país terceiro seja colocado em detenção para efeitos de afastamento num estabelecimento prisional, quando represente uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afeta um interesse fundamental da sociedade ou a segurança interna ou externa do Estado-Membro em causa, desde que esse nacional seja separado dos presos comuns (Acórdão de 2 de julho de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, n.ºs 31 e 48).

- 94 Do mesmo modo, uma saturação total, súbita e momentânea da capacidade de todos os centros de detenção especializados situados no território de um Estado-Membro, distinta da sobrecarga imprevista visada no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, pode igualmente levar a que este Estado-Membro esteja impossibilitado de respeitar os objetivos prosseguidos pela Diretiva 2008/115, assegurando que todos os nacionais de países terceiros que são detidos para efeitos de afastamento sejam colocados em centros de detenção especializados.
- 95 Será esse o caso se um Estado-Membro for confrontado com uma saturação dos seus centros de detenção especializados, conforme descrita no número anterior, e se for manifesto que nenhuma medida menos coerciva do que a detenção de um determinado nacional de um país terceiro, sujeito a uma obrigação de regresso, é suficiente para garantir a efetividade do procedimento de regresso do referido nacional.
- 96 Nesse caso, há que considerar que o artigo 16.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva 2008/115 permite, em princípio, que esse nacional de um país terceiro seja temporariamente detido num estabelecimento prisional separado dos presos comuns.
- 97 Não obstante, tendo em conta que esta disposição deve ser objeto de uma interpretação simultaneamente restritiva e compatível com o âmbito de aplicação do artigo 18.º da Diretiva 2008/115, a detenção num estabelecimento prisional numa situação como a referida no n.º 95 do presente acórdão, só pode, antes de mais, ser ordenada por um breve período, não podendo exceder alguns dias, e ser destinada a permitir que o Estado-Membro em causa tome, com urgência, as medidas necessárias para garantir ao interessado que a sua detenção vai continuar o mais rapidamente possível num centro de detenção especializado. Além disso, essa detenção deixa de ser justificada ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, segundo período, desta diretiva, quando a saturação dos centros de detenção especializados do Estado-Membro em causa perdurar para além de alguns dias ou se se repetir sistematicamente e com breves intervalos.
- 98 Importa ainda recordar que essa detenção num estabelecimento prisional deve respeitar tanto os direitos fundamentais garantidos pela Carta como os direitos consagrados no artigo 16.º, n.ºs 2 a 5, e no artigo 17.º da Diretiva 2008/115.
- 99 Em terceiro lugar, há que sublinhar que uma legislação de um Estado-Membro que permite ordenar a detenção para efeitos de afastamento de um nacional de um país terceiro num estabelecimento prisional quando não estiverem reunidos os requisitos a que essa possibilidade está sujeita nos termos do artigo 16.º, n.º 1, segundo período, e do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, viola o direito que os nacionais de países terceiros que são objeto de uma medida de detenção para efeitos de afastamento podem basear no artigo 16.º, n.º 1, primeiro período, desta diretiva, de apenas serem detidos em centros de detenção especializados.
- 100 Ora, por um lado, esta última disposição é incondicional e suficientemente precisa para ter efeito direto (v., neste sentido, Acórdão de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, n.º 47).
- 101 Por outro lado, por força do princípio do primado do direito da União, no caso de lhe ser impossível proceder a uma interpretação da legislação nacional conforme com as exigências do direito da União, qualquer juiz nacional, chamado a pronunciar-se no âmbito da sua competência, tem, enquanto órgão de um Estado-Membro, a obrigação de não aplicar qualquer

disposição nacional contrária a uma disposição desse direito que tenha efeito direto no litígio que lhe foi submetido (Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendérési Főnökök, C-924/19 e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 139).

- 102 Daqui resulta que, exceto se conseguir interpretar uma legislação nacional como a referida no n.º 99 do presente acórdão em conformidade com o direito da União, qualquer juiz nacional chamado a pronunciar-se no âmbito da sua competência deve recusar aplicar essa legislação no litígio que lhe é submetido.
- 103 Resulta de todas as considerações precedentes que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, lido em conjugação com o princípio do primado do direito da União, deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional deve afastar a aplicação de uma legislação de um Estado-Membro que permite, a título temporário, que os nacionais de países terceiros em situação irregular sejam detidos para efeitos de afastamento em estabelecimentos prisionais, separados dos presos comuns, quando os requisitos a que o artigo 18.º, n.º 1, e o artigo 16.º, n.º 1, segundo período, desta diretiva, subordinam a conformidade dessa legislação com o direito da União não estejam, ou tenham deixado de estar, reunidos.

Quanto às despesas

- 104 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 (Quinta Secção) declara:

- 1) **O artigo 16.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, deve ser interpretado no sentido de que uma unidade específica de um estabelecimento prisional que, por um lado, apesar de ter o seu próprio diretor, está simultaneamente subordinada à direção daquele estabelecimento e sujeita à autoridade do ministro que tutela os estabelecimentos prisionais, e na qual, por outro, estão detidos nacionais de países terceiros para efeitos de afastamento, em edifícios específicos que dispõem de instalações próprias e isolados dos demais edifícios desta unidade nos quais as pessoas que foram objeto de condenação penal estão a cumprir pena de prisão, pode ser considerada um «centro de detenção especializado» na aceção desta disposição, desde que as condições de detenção aplicáveis a esses nacionais evitem, na medida do possível, que a referida detenção se assemelhe a uma reclusão num ambiente prisional e que as referidas instalações sejam concebidas de uma maneira que permita respeitar os direitos fundamentais garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e os direitos consagrados no artigo 16.º, n.ºs 2 a 5, e no artigo 17.º desta diretiva.**
- 2) **O artigo 18.º da Diretiva 2008/115, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que o órgão jurisdicional nacional que, no âmbito da sua competência, for chamado a ordenar a detenção de um nacional de um país terceiro para efeitos de afastamento num estabelecimento prisional,**

ou a prorrogação dessa mesma detenção, deve poder verificar o respeito dos requisitos a que o referido artigo 18.º subordina a possibilidade de um Estado-Membro prever que esse nacional seja detido num estabelecimento prisional.

- 3) O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, lido em conjugação com o princípio do primado do direito da União, deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional deve afastar a aplicação de uma legislação de um Estado-Membro que permite, a título temporário, que os nacionais de países terceiros em situação irregular sejam detidos para efeitos de afastamento em estabelecimentos prisionais, separados dos presos comuns, quando os requisitos a que o artigo 18.º, n.º 1, e o artigo 16.º, n.º 1, segundo período, desta diretiva, subordinam a conformidade dessa legislação com o direito da União não estejam, ou tenham deixado de estar, reunidos.**

Assinaturas