



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

DEAN SPIELMANN

apresentadas em 30 de janeiro de 2025¹

Processos apensos C-636/23 [Al Hoceima] e C-637/23 [Boghni]ⁱ

W

contra

Belgische Staat (C-636/23)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica)]

e

X

contra

État belge, representado pela secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Política de imigração — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Diretiva 2008/115/CE — Decisão de regresso — Artigo 7.º — Partida voluntária — Não concessão de um prazo para a partida voluntária — Artigo 13.º — Direito a um recurso efetivo — Consequências da ilegalidade na decisão de regresso — Artigo 11.º — Proibição de entrada imposta após ter decorrido um período de tempo considerável desde a adoção da decisão de regresso»

1. Nos presentes processos, o Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) submete ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial que tem por objeto a interpretação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular².

2. As questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio incidem, sobretudo, sobre a «partida voluntária», prevista no artigo 7.º da Diretiva 2008/115. O Tribunal de Justiça é, assim, convidado a fornecer os esclarecimentos necessários para definir os contornos da situação jurídica de um nacional de país terceiro, destinatário de uma decisão de regresso, ao qual não foi concedido um prazo para a partida voluntária. No acórdão que irá proferir, o Tribunal de Justiça terá, nomeadamente, a oportunidade de se pronunciar sobre a questão de saber, primeiro, se a recusa de concessão de um prazo para a partida voluntária deve, imperativamente, poder ser

¹ Língua original: francês.

ⁱ Os nomes dos presentes processos são nomes fictícios. Não correspondem ao nome verdadeiro de nenhuma das partes nos processos.

² JO 2008, L 348, p. 98.

objeto de recurso; segundo, se uma proibição de entrada baseada numa decisão de regresso pode continuar a ser imposta mesmo que tenha decorrido um período de tempo significativo após a adoção dessa decisão e, terceiro, quais as consequências da ilegalidade da não concessão de um prazo para a partida voluntária para a validade da decisão de regresso na qual essa não concessão é mencionada.

Quadro jurídico

Direito da União

3. O artigo 3.º da Diretiva 2008/115, 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;

[...]

6) “Proibição de entrada”, uma decisão ou ato administrativo ou judicial que proíbe a entrada e a permanência no território dos Estados-Membros durante um período determinado e que acompanha uma decisão de regresso;

[...]»

4. O artigo 7.º desta diretiva, sob a epígrafe «Partida voluntária», prevê, 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. Os Estados-Membros podem determinar no respetivo direito interno que esse prazo só é concedido a pedido do nacional do país terceiro em causa. Nesse caso, os Estados-Membros informam os nacionais de países terceiros em causa sobre a possibilidade de apresentar tal pedido.

O prazo previsto no primeiro parágrafo não exclui a possibilidade de os nacionais de países terceiros em causa partirem antes do seu termo.

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.»

5. O artigo 8.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Afastamento», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 2:

«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

2. Se o Estado-Membro tiver concedido um prazo para a partida voluntária nos termos do artigo 7.º, a decisão de regresso só pode ser executada após o termo desse prazo, salvo se no decurso do prazo surgir um risco na aceção do n.º 4 do mesmo artigo.»

6. Nos termos do artigo 11.º, sob a epígrafe «Proibição de entrada», n.º 1, da mesma diretiva:

«As decisões de regresso são acompanhadas de uma proibição de entrada sempre que:

- a) Não tenha sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária; ou
- b) A obrigação de regresso não tenha sido cumprida.

Nos outros casos, as decisões de regresso podem ser acompanhadas da proibição de entrada.»

7. O artigo 13.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Vias de recurso», n.ºs 1 e 2, tem a seguinte redação:

«1. O nacional de país terceiro em causa deve dispor de vias de recurso efetivo contra as decisões relacionadas com o regresso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º, ou da possibilidade de requerer a sua reapreciação, perante uma autoridade judicial ou administrativa competente ou um órgão competente composto por membros imparciais que ofereçam garantias de independência.

2. A autoridade ou o órgão acima mencionados são competentes para reapreciar as decisões relacionadas com o regresso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º, incluindo a possibilidade de suspender temporariamente a sua execução, a menos que a suspensão temporária já seja aplicável ao abrigo da legislação nacional.»

Direito belga

8. O artigo 1.º, n.ºs 6 e 8, da Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Lei sobre o Acesso ao Território, à Residência, ao Estabelecimento e ao Afastamento de Estrangeiros), de 15 de dezembro de 1980³ (a seguir «Lei relativa ao Estatuto dos Estrangeiros»), que transpõe, respetivamente, o artigo 3.º, n.ºs 4 e 6, da Diretiva 2008/115, tem a seguinte redação:

«6º decisão de afastamento: a decisão que declara a ilegalidade da permanência de um estrangeiro e impõe um dever de regresso;

[...]

³ *Belgisch Staatsblad*, 31 de dezembro de 1980, p. 14584.

8º proibição de entrada: a decisão que pode acompanhar uma decisão de afastamento e que proíbe, por um período determinado, a entrada e a permanência quer no território do Reino quer no território de todos os Estados-Membros, incluindo o do Reino [...]»

9. O artigo 7.º, primeiro parágrafo, pontos 1 e 3, desta lei, que transpõe o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, dispõe:

«Sem prejuízo de disposições mais favoráveis previstas num tratado internacional, o [minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (ministro responsável pelo acesso ao território, pela permanência, pelo estabelecimento e pelo afastamento de estrangeiros)⁴] ou o seu delegado pode, ou, nas circunstâncias previstas nos pontos 1, 2, 5, 9, 11 e 12, deve, ordenar ao estrangeiro que não esteja autorizado a permanecer por mais de três meses ou a estabelecer-se no Reino, que abandone o território num prazo determinado:

1º se permanecer no Reino sem ser portador dos documentos exigidos pelo artigo 2.º;

[...]

3º se, pelo seu comportamento, for suscetível de atentar contra a ordem pública ou a segurança nacional [...]»

10. O artigo 39/56, primeiro parágrafo, da referida lei tem a seguinte redação:

«Os recursos a que se refere o artigo 39/2 podem ser interpostos para o [Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros)⁵] pelo estrangeiro que comprove um dano ou um interesse.»

11. O artigo 74/11 da mesma lei transpõe o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 e prevê, entre outros, que a duração da proibição de entrada é determinada em função de todas as circunstâncias específicas do caso concreto.

12. O artigo 74/14 da Lei relativa ao Estatuto dos Estrangeiros dispõe, nomeadamente, que a decisão de afastamento fixa um prazo de trinta dias para abandonar o território e que, mediante pedido fundamentado do nacional de país terceiro ao ministro ou ao seu delegado, o prazo de abandono do território é prorrogado, mediante apresentação de prova de que o regresso voluntário não pode ser efetuado dentro do prazo fixado. Se necessário, este prazo pode ser prorrogado, mediante pedido fundamentado apresentado pelo nacional de país terceiro ao ministro ou ao seu delegado, a fim de ter em conta circunstâncias específicas da sua situação, tais como a duração da permanência, a existência de filhos escolarizados, a finalização da organização da sua partida voluntária e a existência de outros laços familiares e sociais. Enquanto correr o prazo para a partida voluntária, o nacional de país terceiro está protegido contra o afastamento forçado. Por forma a evitar o risco de fuga durante este período, o nacional de país terceiro pode ser obrigado a cumprir medidas preventivas. O prazo pode ser derogado se existir risco de fuga, se o nacional de país terceiro não tiver cumprido a medida preventiva imposta ou se o nacional de país terceiro constituir uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional. Neste caso, a decisão de afastamento fixa um prazo inferior a sete dias ou nenhum prazo.

⁴ V. artigo 1.º, ponto 2, da Lei relativa ao Estatuto dos Estrangeiros.

⁵ V. artigo 39/1 da Lei relativa ao Estatuto dos Estrangeiros.

Litígios nos processos principais, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

Processo C-636/23

13. O recorrente, W, declara ter nacionalidade marroquina. Em 3 de janeiro de 2015, o delegado do Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (Secretário de Estado do Asilo e da Migração e da Simplificação Administrativa, Bélgica) emitiu, a seu respeito, uma ordem de abandono do território e uma proibição de entrada por um período de três anos. Em 22 de maio de 2019, W apresentou um pedido de proteção internacional às autoridades belgas. Em 7 de junho de 2019, W foi condenado pelo Correctionele Rechtbank Antwerpen (Tribunal Criminal de Antuérpia, Bélgica) numa pena de dezoito meses de prisão, nove dos quais com execução suspensa por cinco anos, pela prática de um ilícito penal previsto na legislação relativa aos estupefacientes. Em 9 de julho de 2019, o Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Comissário-Geral para os Refugiados e Apátridas, Bélgica) adotou uma decisão de recusa de concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária.

14. Em 18 de julho de 2019, as autoridades belgas emitiram, a respeito de W, uma ordem de abandono do território e impuseram-lhe uma proibição de entrada pelo período de oito anos. Estas decisões foram-lhe notificadas na mesma data. Não foi concedido nenhum prazo para a partida voluntária. Quanto aos fundamentos justificativos da inexistência de tal prazo, a ordem de abandono do território indica que existe risco de fuga de W e que este constitui um perigo para a ordem pública e a segurança nacional.

15. Por petição apresentada em 19 de agosto de 2019, W submeteu ao órgão jurisdicional de reenvio um recurso de suspensão e anulação da ordem de abandono do território e da proibição de entrada, emitidas em 18 de julho de 2019.

16. Em 19 de novembro de 2019, o órgão jurisdicional de reenvio anulou a ordem de abandono do território e a proibição de entrada em causa, acolhendo o argumento de W segundo o qual os fundamentos da decisão de não concessão de um prazo para a partida voluntária eram ilegais. Quanto ao fundamento relativo ao risco de fuga, esse órgão jurisdicional considerou que qualquer apreciação do risco de fuga deve fundar-se numa apreciação individual da situação do interessado e que o mero facto de preencher um critério objetivo, como previsto na Lei relativa ao Estatuto dos Estrangeiros, é insuficiente. Quanto ao fundamento relativo à ameaça que W representa para a ordem pública, o referido órgão jurisdicional declarou que a mera circunstância de W ter sido condenado por um ilícito penal previsto na legislação relativa aos estupefacientes não constituía um fundamento suficientemente concreto para estabelecer a existência desse perigo.

17. Por considerar, além disso, que a indicação do prazo para a partida voluntária é um elemento constitutivo ou essencial da ordem de abandono do território, o órgão jurisdicional de reenvio anulou esta última na sua totalidade.

18. O Estado Belga interpôs um recurso de cassação para o Raad van State [Conselho de Estado, em formação jurisdicional (Bélgica)] da decisão do órgão jurisdicional de reenvio que anulou a ordem de abandono do território, embora aceitando a anulação da proibição de entrada declarada pelo órgão jurisdicional de reenvio.

19. Por Acórdão de 1 de setembro de 2022, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) anulou a decisão do órgão jurisdicional de reenvio que tinha anulado a ordem de abandono do território, considerando, nomeadamente, que a não concessão de um prazo para a partida voluntária é uma simples medida de execução que não altera a situação jurídica do nacional de país terceiro em causa, uma vez que a decisão de conceder ou não um prazo para a partida voluntária não afeta a constatação inicial da permanência irregular no território.

20. Em consequência, o órgão jurisdicional de reenvio encontra-se na posição de dever decidir o recurso interposto por W contra a ordem de abandono do território em conformidade com a jurisprudência do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional).

21. Nestas circunstâncias, o Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Devem as disposições do artigo 7.º, n.º 4, do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, e do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, lidas conjunta ou separadamente à luz do artigo 13.º da Diretiva 2008/115 e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [a seguir “Carta”], ser interpretadas no sentido de que se opõem a que a não concessão de um prazo para a partida voluntária seja considerada uma simples medida de execução que não altera a situação jurídica do nacional estrangeiro em causa, uma vez que a concessão ou não de um prazo para a partida voluntária em nada altera a constatação subjacente da permanência irregular no território?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, devem as expressões “que acompanha”, no artigo 3.º, n.º 6, e “são acompanhadas de”, no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, ser interpretadas no sentido de que não se opõem a que a autoridade competente possa ou deva adotar, mesmo após um período considerável, uma proibição de entrada com base numa decisão de regresso que não concedeu um prazo para a partida voluntária?

Em caso de resposta negativa a esta questão, a referida redação implica que uma decisão de regresso que não tenha concedido um prazo para a partida voluntária deve, simultaneamente ou num prazo razoavelmente curto, ser acompanhada de uma proibição de entrada?

Em caso de resposta afirmativa a esta questão, implica o direito a um recurso efetivo, garantido pelo artigo 13.º da Diretiva 2008/115 e pelo artigo 47.º da [Carta], que se possa impugnar, no âmbito de um recurso interposto da decisão de regresso, a legalidade da decisão de não conceder um prazo para a partida voluntária, se, caso contrário, a legalidade do fundamento jurídico da proibição de entrada já não puder ser utilmente contestada?

- 3) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, devem as expressões “prever um prazo adequado”, no artigo 7.º, [n.º 1, primeira frase,] e “e [...] o dever de regresso”, no artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, ser interpretadas no sentido de que uma disposição relativa ao prazo, em todo o caso a não concessão de um prazo, no âmbito do dever de partida, constitui um elemento essencial da decisão de regresso, de modo que se for declarada uma ilegalidade em relação a esse prazo, a decisão de regresso caduca na sua totalidade e se impõe a adoção de uma nova decisão de regresso?

Se o Tribunal de Justiça considerar que a recusa de concessão de um prazo não é um elemento essencial da decisão de regresso, e na eventualidade de o Estado-Membro em causa não ter feito uso, ao abrigo do artigo 7.º, [n.º 1], da Diretiva 2008/115, da faculdade de apenas fixar um prazo a pedido do nacional em causa, que alcance prático e que força executória devem ser conferidos a uma decisão de regresso, na aceção do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, que ficará privada da sua componente relativa ao prazo?»

Processo C-637/23

22. Segundo refere o próprio, X chegou à Bélgica há dois anos, onde declara estar alojado em casa do seu irmão. Declara ter nacionalidade argelina.

23. Em 27 de janeiro de 2023, X foi privado da liberdade na sequência de um relatório administrativo de controlo de estrangeiros.

24. Em 28 de janeiro de 2023, X foi notificado de uma ordem para abandonar o território com recondução até à fronteira e detenção com vista ao afastamento, e proibição de entrada por dois anos. Nesta ordem, estabelece-se que não é concedido um prazo para a partida voluntária, uma vez que existe risco de fuga de X. Os fundamentos da recusa de concessão deste prazo são, nomeadamente, os seguintes:

«O interessado não apresentou um pedido de residência ou de proteção internacional após a sua entrada ilegal ou durante a sua permanência ilegal ou no prazo previsto na presente lei.

O interessado afirmar residir na Bélgica há dois anos. O processo administrativo não evidencia que o mesmo tenha tentado regularizar a sua residência na forma legalmente prevista.

O interessado não colabora ou não colaborou nas relações com as autoridades.

O interessado não se apresentou na Câmara Municipal no prazo [legal] e não forneceu qualquer prova do seu alojamento em hotel.»

25. A libertação de X foi ordenada por Sentença de 6 de fevereiro de 2023, confirmada em sede de recurso pelo Acórdão de 21 de fevereiro de 2023.

26. Por requerimento apresentado em 6 de fevereiro de 2023, X interpôs no órgão jurisdicional de reenvio um recurso de suspensão e de anulação da ordem de abandonar o território com recondução à fronteira e da proibição de entrada, adotadas em 28 de janeiro de 2023.

27. Quanto à ordem de abandono do território com recondução à fronteira, X alegou no órgão jurisdicional de reenvio, em substância, que competia ao Estado Belga efetuar uma apreciação individual antes de estabelecer a existência de risco de fuga. X alega, também, que não basta remeter para os requisitos da Lei relativa ao Estatuto dos Estrangeiros, mas que é necessário justificar a aplicação desses requisitos ao caso concreto. De acordo com X, nada na fundamentação do ato nem no processo administrativo explica por que motivo o Estado Belga se fundou num risco de fuga para derrogar o prazo geral de trinta dias previsto nesta lei. Quanto à proibição de entrada, X considera que este ato está, uma vez que se funda no risco de fuga de X, também, inadequada e insuficientemente fundamentado.

28. Interrogado em audiência no órgão jurisdicional de reenvio sobre a natureza da decisão de não conceder um prazo para o abandono do território, X alega que, uma vez que esta decisão produziu efeitos jurídicos, nomeadamente, quanto à detenção e à proibição de entrada no território, não é uma simples medida de execução e deve, como tal, ser recorrível. Por seu lado, o Estado Belga considera que a decisão de não conceder um prazo para o abandono do território é irrecorrível.

29. Interrogado na mesma audiência sobre se ainda havia interesse em contestar a decisão de recondução à fronteira, o Estado Belga afirmou que, tendo em conta a libertação de X, esse interesse tinha deixado de existir, enquanto X remeteu esta questão para o prudente arbítrio do órgão jurisdicional de reenvio. A este respeito, este último considera que, com a libertação de X, o recurso caducou, uma vez que tem por objeto a decisão de o reconduzir à fronteira.

30. Nestas circunstâncias, o Conselho do Contencioso dos Estrangeiros decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem as disposições do artigo 7.º, n.º 4, do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, e do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, lidas conjunta ou separadamente à luz do artigo 13.º da Diretiva 2008/115 e do artigo 47.º da [Carta], ser interpretadas no sentido de que se opõem a que a não concessão de um prazo para a partida voluntária seja considerada uma simples medida de execução que não altera a situação jurídica do nacional estrangeiro em causa, uma vez que a concessão ou não de um prazo para a partida voluntária em nada altera a constatação subjacente da permanência irregular no território?

Por outro lado, implica o direito ao recurso efetivo, garantido pelo artigo 13.º da Diretiva 2008/115 e pelo artigo 47.º da [Carta], que se possa impugnar, no âmbito do recurso interposto da decisão de regresso, a legalidade da decisão de não conceder um prazo para a partida voluntária, se, caso contrário, a legalidade do fundamento jurídico de proibição da entrada já não puder ser utilmente contestada?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, devem as expressões “prever um prazo adequado”, no artigo 7.º, n.º 1, e “e [...] o dever de regresso”, no artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, ser interpretadas no sentido de que uma disposição relativa ao prazo[, ou, em todo o caso, a não concessão de um prazo,] no âmbito da obrigação de partida, constitui um elemento essencial de uma decisão de regresso, de modo que se for declarada uma ilegalidade em relação a esse prazo, a decisão de regresso caduca na sua totalidade e se impõe a adoção de uma nova decisão de regresso?

Se o Tribunal de Justiça considerar que a recusa de concessão de um prazo não é um elemento essencial da decisão de regresso, e na eventualidade de o Estado-Membro em causa não ter feito uso, ao abrigo do artigo 7.º, [n.º 1], da Diretiva 2008/115, da faculdade de apenas fixar um prazo a pedido do nacional em causa, que alcance prático e que força executória devem ser conferidos a uma decisão de regresso, na aceção do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, que ficará privada da sua componente relativa ao prazo?»

31. X, o recorrente no processo principal do processo C-637/23, os Governos alemão, belga e checo, assim como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas.

Análise

32. Por razões de clareza, convém agrupar as questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio nos presentes processos, de modo que as que se referem à mesma questão jurídica possam ser examinadas em conjunto.

33. A primeira questão e a terceira parte da segunda questão no processo C-636/23, bem como a primeira questão no processo C-637/23, prendem-se com a questão de saber se a não concessão de um prazo para a partida voluntária é suscetível de recurso contencioso.

34. A segunda questão no processo C-636/23 tem por objeto o nexo entre a decisão de regresso e a proibição de entrada associada a essa decisão de regresso e, mais concretamente, à questão de saber se um Estado-Membro tem o direito de impor uma proibição de entrada mesmo depois de decorrido um período de tempo considerável após a adoção de uma decisão de regresso que não concedeu um prazo para a partida voluntária.

35. A terceira questão no processo C-636/23 e a segunda questão no processo C-637/23 dizem respeito às consequências que resultam da ilegalidade da não concessão de um prazo para a partida voluntária para a validade da decisão de regresso em que essa não concessão é mencionada.

36. Abordá-las-ei por esta ordem, após ter delineado os elementos essenciais do quadro jurídico pertinente para a análise.

Quanto ao quadro jurídico de análise

37. A Diretiva 2008/115 tem como objetivo definir 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 pessoas⁶.

38. Os traços essenciais do quadro jurídico estabelecido pela Diretiva 2008/115 são resumidos no Acórdão El Dridi do seguinte modo⁷.

39. Esta diretiva estabelece com precisão o procedimento, acompanhado de garantias jurídicas, que deve ser aplicado por cada Estado-Membro ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular e fixa a ordem de tramitação das várias fases que esse procedimento comporta sucessivamente.

40. O artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva cria, 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. No âmbito desta fase inicial, deve ser dada prioridade à execução voluntária da obrigação resultante da decisão de regresso. A este respeito, o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 dispõe que esta decisão prevê um prazo adequado para a partida voluntária, entre sete e trinta dias.

⁶ V. considerando 2 da Diretiva 2008/115.

⁷ Acórdão de 28 de abril de 2011 (C-61/11 PPU; a seguir, «Acórdão El Dridi», EU:C:2011:268).

41. No entanto, os Estados-Membros podem, em circunstâncias especiais expressamente enumeradas no artigo 7.º, n.º 4, desta diretiva, a saber, quando exista risco de fuga, quando um pedido de permanência tiver sido indeferido por ser manifestamente infundado ou fraudulento ou quando a pessoa em causa constituir um risco para a ordem ou segurança pública ou para a segurança nacional, não conceder esse prazo ou fixar um prazo inferior a sete dias.

42. Sempre que um Estado-Membro não conceder um prazo para a partida voluntária, bem como no caso de a obrigação de regresso não ter sido cumprida no prazo concedido para a partida voluntária, o artigo 8.º, n.ºs 1 e 4, da Diretiva 2008/115 impõe a este Estado-Membro a obrigação de proceder ao afastamento, tomando todas as medidas necessárias, incluindo, se for caso disso, medidas coercivas, de forma proporcionada e com respeito pelos direitos fundamentais⁸.

43. Assim, a ordem pela qual se desenrolam as fases do procedimento de regresso estabelecido pela Diretiva 2008/115 corresponde a uma gradação das medidas a tomar para execução da decisão de regresso, gradação essa que vai da medida que mais liberdade deixa ao interessado, a saber, a concessão de um prazo para a partida voluntária, às medidas que mais o restringem, a saber, a sua detenção num centro especializado, devendo ser garantida a observância do princípio da proporcionalidade durante todas essas fases⁹.

Quanto à primeira questão e à terceira parte da segunda questão no processo C-636/23, bem como quanto à primeira questão no processo C-637/23

44. Por meio destas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 13.º da Diretiva 2008/115, lido à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que exige que a não concessão de um prazo para a partida voluntária possa ser impugnada no âmbito de um recurso contencioso¹⁰.

45. Estas questões são suscitadas pela constatação, feita nas decisões de reenvio, de que o órgão jurisdicional de reenvio tem competência exclusiva de direito interno para conhecer dos recursos interpostos contra «decisões», definidas como qualquer ato jurídico individual destinado a alterar uma situação jurídica existente ou mesmo a impedir a sua alteração. A este respeito, aquele órgão jurisdicional observa que, no acórdão que lhe remeteu o processo, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) declarou que o prazo para a partida voluntária em nada altera o estatuto dos nacionais de países terceiros em situação irregular, que são simplesmente protegidos contra medidas coercivas. Interroga-se, assim, se se deve considerar que a não concessão de um prazo para a partida voluntária constitui uma simples medida de execução que não pode ser objeto de recurso judicial.

⁸ V. Acórdão El Dridi, n.ºs 34 a 38.

⁹ V. Acórdão El Dridi, n.º 41.

¹⁰ Recorde-se que, segundo jurisprudência constante, no âmbito do processo de cooperação instituído pelo artigo 267.º TFUE, compete ao Tribunal de Justiça dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas. V., nomeadamente, Acórdão de 1 de agosto de 2022, TL (Falta de intérprete e de tradução) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, n.ºs 42 e 43). No presente caso, é principalmente o artigo 13.º, da Diretiva 2008/115 («Vias de recurso») que deve ser interpretado com vista a dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, sendo os outros artigos referidos nas presentes questões prejudiciais apenas pertinentes no âmbito do raciocínio desenvolvido para lhes dar resposta. Proponho, assim, ao Tribunal de Justiça que reformule estas questões apenas com base no artigo 13.º desta diretiva.

46. Desde logo, é importante ter presente que o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 prevê que o nacional de país terceiro deve dispor de vias de recurso efetivo contra as decisões relacionadas com o regresso, isto é, decisões de regresso, decisões de proibição de entrada e decisões de afastamento.

47. Dado que se limita a reafirmar o direito a um recurso efetivo, esta disposição não especifica quais os elementos da decisão de regresso que devem necessariamente poder ser contestados por via de um recurso contencioso.

48. Parece-me, no entanto, que estes elementos foram identificados no Acórdão Boudjlida¹¹.

49. Quando interrogado sobre o conteúdo do direito de ser ouvido antes da adoção de uma decisão de regresso, o Tribunal de Justiça considerou, em substância, que qualquer nacional de país terceiro tem o direito de ser ouvido sobre a irregularidade da sua permanência e os motivos que possam justificar, à luz do direito nacional, que a referida autoridade não adote uma decisão de regresso, bem como sobre o conteúdo dessa decisão.

50. Segundo o Tribunal de Justiça, este direito implica, concretamente, que o interessado possa exprimir o seu ponto de vista quanto à legalidade da sua permanência e a eventual aplicação das exceções previstas no artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2008/115, relativas ao respeito de alguns dos seus direitos fundamentais, ao qual a autoridade nacional competente está vinculada por força do artigo 5.º desta diretiva, nomeadamente, o prazo de partida e o carácter voluntário ou obrigatório da mesma¹².

51. Além disso, o Tribunal de Justiça precisou que o direito de ser ouvido antes da adoção de uma decisão de regresso deve permitir à Administração nacional competente instruir o processo de modo a tomar uma decisão com pleno conhecimento de causa e a fundamentá-la adequadamente, a fim de que, sendo o caso, o interessado *possa validamente exercer o seu direito ao recurso*¹³. É, por conseguinte, evidente que os aspetos sobre os quais o interessado deve ser ouvido, incluindo o prazo de partida e o carácter voluntário ou obrigatório da mesma, também podem ser invocados no âmbito de um recurso contencioso.

52. Daqui decorre que qualquer nacional de país terceiro em situação irregular tem o direito de ser ouvido, designadamente quanto à concessão de um prazo para a partida voluntária ou da sua prorrogação e, no caso de esse prazo não ser concedido, o direito de contestar a apreciação feita pela administração por via do referido recurso.

53. A qualificação da concessão de um prazo para a partida voluntária como «medida de execução» não suscetível de recurso, que constitui a base da argumentação contrária, funda-se na conclusão de que o facto de conceder ou não esse prazo não tem qualquer relevância para o carácter irregular da permanência do interessado. No entanto, parece-me que o impacto sobre o *estatuto jurídico* não é um critério relevante para determinar se este elemento da decisão de regresso deve ser suscetível de recurso. Com efeito, se é verdade que os nacionais de países terceiros permanecem em situação irregular durante o período de tempo que lhes é concedido

¹¹ Acórdão de 11 de dezembro de 2014 (C-249/13; a seguir «Acórdão Boudjlida» EU:C:2014:2431).

¹² V., nomeadamente, Acórdão Boudjlida, n.ºs 47 a 51.

¹³ V. Acórdão Boudjlida, n.º 59.

para o regresso voluntário¹⁴, não é menos verdade que a não concessão de um prazo para a partida voluntária tem consequências concretas e indubitavelmente graves para a *situação jurídica* desse nacional.

54. Primeiro, a não concessão de um prazo para a partida voluntária acarreta, por força do artigo 8.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, que a decisão de regresso tenha força executória imediata, o que implica a privação das garantias, enumeradas no artigo 14.º, n.º 1, desta Diretiva, enquanto se aguarda o regresso¹⁵. Segundo, a não concessão deste prazo gera a obrigação, por parte do Estado-Membro em causa, de adotar uma proibição de entrada na aceção do artigo 11.º, n.º 1, da referida diretiva. Em suma, quando um nacional de país terceiro em situação irregular não beneficia de um prazo para a partida voluntária, não só corre o risco de ser afastado desse território a qualquer momento mas também lhe é imposta uma proibição de entrada.

55. É evidente que se trata de uma disposição da decisão de regresso contra a qual deve ser imperativamente reconhecido um recurso contencioso. Com efeito, se o artigo 47.º da Carta dispõe que toda a pessoa tem direito a uma ação perante um tribunal quando seus direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados, parece-me que um nacional de país terceiro em situação irregular tem o direito de invocar, nas condições previstas no artigo 13.º da Diretiva 2008/115, a violação do seu direito de não ser afastado e de não ser objeto de uma proibição de entrada, violação esta causada pela recusa em lhe conceder um prazo para a partida voluntária pela autoridade nacional competente¹⁶.

56. A interpretação que proponho não é, a meu ver, de modo algum invalidada pelo argumento apresentado pelo Governo Belga nas suas observações escritas, de acordo com o qual esta interpretação permitiria a interposição de recursos dilatórios destinados unicamente a contestar juridicamente a não concessão de um prazo para a partida voluntária ainda que a obrigação de regresso subjacente não pudesse ser razoavelmente posta em causa. Com efeito, este argumento parece basear-se na ideia de que a não concessão de um prazo para a partida voluntária não pode ser objeto de recurso pelo facto de não ter qualquer efeito sobre o estatuto jurídico do nacional de país terceiro em causa, o que já tentei refutar nos meus comentários anteriores.

57. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão e à terceira parte da segunda questão no processo C-636/23, bem como à primeira questão no processo C-637/23, que o artigo 13.º da Diretiva 2008/115, lido à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que exige que a não concessão de um prazo para a partida voluntária possa ser impugnada no âmbito de um recurso contencioso.

¹⁴ V. Acórdão de 19 de junho de 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, n.º 47).

¹⁵ Nos termos desta disposição: «À exceção da situação prevista nos artigos 16.º e 17.º, os Estados-Membros asseguram que sejam tidos em conta, tanto quanto possível, os seguintes princípios em relação aos nacionais de países terceiros durante o prazo para a partida voluntária concedido nos termos do artigo 7.º [...]: a) A manutenção da unidade familiar com os membros da família presentes no seu território; b) A prestação de cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico de doenças; c) A concessão de acesso ao sistema de ensino básico aos menores, consoante a duração da sua permanência; d) A consideração das necessidades específicas das pessoas vulneráveis.»

¹⁶ Decorre da decisão de reenvio que o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) não aceita que, no âmbito de um recurso dirigido unicamente contra a proibição de entrada, possa ser invocado um fundamento contra a não concessão de um prazo para a partida voluntária, nomeadamente, por se tratar de outra decisão. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o não reconhecimento da possibilidade de recurso poderia conduzir a situações nas quais o próprio fundamento jurídico da proibição de entrada não poderia ser contestado de forma útil. Pela minha parte, limito-me a salientar que este fundamento deve ser admitido no âmbito de um recurso da decisão de proibição de entrada, uma vez que o recurso efetivo contra as decisões de proibição de entrada, previsto no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, deve necessariamente permitir contestar a legalidade destas decisões. V., a este respeito, Acórdão de 15 de outubro de 1987, Heylens e o. (222/86, EU:C:1987:442, n.º 15).

Quanto à segunda questão no processo C-636/23

58. Por meio desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, em caso de resposta afirmativa à primeira questão submetida no processo C-636/23, se o artigo 3.º, n.º 6, e o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que a autoridade nacional competente, com base numa decisão de regresso que não estabeleceu qualquer prazo para a partida voluntária, imponha, além disso, uma proibição de entrada, mesmo após um período de tempo considerável.

59. Esta questão é suscitada pelo facto de, no processo principal, por um lado, a decisão de regresso e a proibição de entrada fundada nessa decisão terem sido anuladas pelo órgão jurisdicional de reenvio, e, por outro, pelo facto de o recurso de cassação interposto contra o acórdão desse órgão jurisdicional, que foi confirmado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), apenas visava a anulação da decisão de regresso e não a da proibição de entrada, cuja anulação pelo órgão jurisdicional de reenvio transitou, assim, em julgado. Daqui resulta que a única decisão que subsiste neste momento é a decisão de regresso em que foi recusado um prazo para a partida voluntária.

60. Neste contexto, e uma vez que o prazo máximo de trinta dias para a partida voluntária já expirou, é necessário responder à questão de saber se a autoridade nacional competente ainda pode impor uma proibição de entrada para apreciar o interesse em agir invocado contra a não concessão de um prazo para a partida voluntária.

61. O Tribunal de Justiça é, assim, chamado a apreciar a relação jurídica entre a decisão de regresso e a proibição de entrada prevista no âmbito da Diretiva 2008/115.

62. Como refere o órgão jurisdicional de reenvio, para efeitos desta apreciação, são pertinentes o artigo 3.º, ponto 6, e o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115. O primeiro define uma «Proibição de entrada» como «uma decisão ou ato administrativo ou judicial que proíbe a entrada e a permanência no território dos Estados-Membros durante um período determinado e que *acompanha* uma decisão de regresso»¹⁷. Por outras palavras, esta decisão tem por objetivo proibir o destinatário de entrar e permanecer no território de todos os Estados-Membros, conferindo assim uma «dimensão europeia» aos efeitos das medidas nacionais de regresso¹⁸. O segundo artigo dispõe que «as decisões de regresso são *acompanhadas* de uma proibição de entrada sempre que: a) Não tenha sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária; ou b) [a] obrigação de regresso não tenha sido cumprida», precisando que «[n]os outros casos, as decisões de regresso podem ser acompanhadas da proibição de entrada»¹⁹.

63. Mais precisamente, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se quanto à interpretação destas disposições à luz do Acórdão *Westerwaldkreis*²⁰.

64. Importa relembrar que, no processo que deu origem a este acórdão, tinha sido submetida ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à compatibilidade com a Diretiva 2008/115 da manutenção em vigor de uma proibição de entrada imposta por um Estado-Membro a um

¹⁷ O sublinhado é meu.

¹⁸ V. considerando 14 da Diretiva 2008/115.

¹⁹ O sublinhado é meu.

²⁰ Acórdão de 3 de junho de 2021 (C-546/19, EU:C:2021:432).

nacional de país terceiro, que se encontrava no território desse Estado-Membro e que foi objeto de uma ordem de expulsão que se tornou definitiva quando a decisão de regresso adotada em relação a este nacional foi revogada.

65. Como observa o órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 52 do referido acórdão, que resulta da redação das disposições acima referidas «que uma “proibição de entrada” visa completar uma decisão de regresso».

66. Na minha opinião, não me parece que a utilização do verbo «completar» indique que a proibição de entrada só pode ser associada *simultaneamente*, ou *apenas após um curto período*, à decisão de regresso que recusa conceder um prazo para a partida voluntária. Em meu entender, isso torna-se evidente quando o segmento da frase referida no número anterior é contextualizado.

67. Com efeito, no referido n.º 52, o Tribunal de Justiça precisou que a proibição de entrada visa completar uma decisão de regresso «proibindo o interessado de, durante um determinado período de tempo após o seu “regresso” [...], e, portanto, após a sua partida do território dos Estados-Membros, voltar a entrar nesse território e aí permanecer», adicionando que «[u]ma proibição de entrada só produz, consequentemente, efeitos a partir do momento em que o interessado abandona efetivamente o território dos Estados-Membros». Assim, no n.º 54 do mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que «se uma proibição de entrada [...] só pode produzir os efeitos jurídicos que lhe são próprios após a execução, voluntária ou forçada, da decisão de regresso, é evidente que não pode permanecer em vigor depois da revogação dessa decisão de regresso».

68. Daqui resulta que o verbo «completar» é, de facto, utilizado no sentido de «ser complementar» à decisão de regresso e remete para um *nexo material* de acordo com o qual esta decisão constitui, em princípio, uma condição prévia necessária para a validade da proibição de entrada²¹. A necessidade de um *nexo temporal*, em contrapartida, não pode ser inferida do mesmo acórdão.

69. Em todo o caso, não se pode sustentar que tal *nexo temporal* entre uma decisão de regresso e uma proibição de entrada seja exigido pelas disposições pertinentes. Com efeito, esta conclusão não podia basear-se na redação do artigo 11.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2008/115, que prevê a possibilidade de ser adotada uma proibição de entrada como consequência da não concessão de um prazo para a partida voluntária. Além disso, esta conclusão é suscetível de ser presumivelmente contrariada pelo artigo 11.º, n.º 1, alínea b), que se refere à situação em que a obrigação de regresso não foi cumprida no prazo concedido na decisão de regresso para a partida voluntária e em que foi emitida uma proibição de entrada como consequência. Uma vez que a proibição de entrada é imposta numa fase posterior à decisão de regresso, este último cenário implica necessariamente que não é exigida uma relação de simultaneidade entre a decisão de regresso e a proibição de entrada²².

²¹ As particularidades do quadro factual explicam por que motivo o Tribunal de Justiça, no Acórdão de 27 de abril de 2023, M.D. (Proibição de entrada na Hungria) (C-528/21, EU:C:2023:341), desconsiderou o facto de, antes de ser objeto de uma proibição de entrada, o nacional de país terceiro em causa não ter sido objeto de uma decisão de regresso. Primeiro, a proibição de entrada contra o referido nacional tinha sido adotada na sequência de uma decisão de um Estado-Membro que lhe tinha retirado o direito de permanência no território desse Estado, pelos mesmos fundamentos que fundaram a própria proibição, e, segundo, o referido nacional tinha abandonado o território do mesmo Estado para se dirigir a outro Estado-Membro antes da adoção da referida proibição. A interpretação do Tribunal de Justiça foi guiada pela necessidade de evitar que os Estados-Membros pudessem contornar facilmente as regras que, nos termos da Diretiva 2008/115, definem a imposição de tal proibição. Com efeito, bastaria que esperassem que o nacional de país terceiro, a quem foi recusado ou retirado o direito de permanência, abandonasse o território do Estado-Membro em causa, antes de adotar uma proibição de entrada, para que este último ficasse automaticamente exonerado do cumprimento dessas regras.

²² V. Conclusões do advogado-geral P. Pikamäe no processo Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, n.º 74).

70. Daqui resulta que a autoridade nacional competente não tem qualquer limite temporal para emitir uma proibição de entrada em complemento de uma decisão de regresso que não tenha concedido um prazo para a partida voluntária. Assim, é possível que esta autoridade imponha tal proibição mesmo tendo decorrido um período de tempo considerável após a adoção da decisão de regresso.

71. Tendo em conta o que precede, propõe-se que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão submetida no processo C-636/23, que o artigo 3.º, n.º 6, e o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que a autoridade nacional competente, com base numa decisão de regresso que não estabeleceu qualquer prazo para a partida voluntária, imponha, além disso, uma proibição de entrada, mesmo após um período de tempo considerável.

Quanto à terceira questão no processo C-636/23 e à segunda questão no processo C-637/23

72. Por meio destas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 7.º e o artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115 devem ser interpretados no sentido de que a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária constitui um elemento essencial de uma decisão de regresso, de modo que, caso se declare uma ilegalidade em relação a esse prazo, a decisão de regresso caduca na sua totalidade. Em caso negativo e na eventualidade de o Estado-Membro em causa não ter feito uso, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, da faculdade de apenas fixar um prazo a pedido do nacional em causa, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o alcance prático e força executória de uma decisão de regresso privada da sua componente relativa ao prazo.

73. Importa referir que a Diretiva 2008/115 estabelece o regime jurídico da partida voluntária e as consequências de uma recusa de concessão do prazo para a partida voluntária para a situação jurídica do nacional de país terceiro em causa, sem, no entanto, indicar expressamente o que pode advir para a decisão de regresso caso essa recusa esteja ferida de ilegalidade.

74. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, estas consequências dependem da natureza jurídica do prazo para a partida voluntária. Como este órgão jurisdicional observa, a jurisprudência do Tribunal de Justiça oferece indicações muito úteis a este respeito no Acórdão Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság²³. Quanto à questão de saber se uma decisão que altera o país de destino constante de uma decisão de regresso anterior deve ser qualificada como uma nova decisão de regresso, o Tribunal de Justiça, declarou, antes de mais, que decorre da definição de «decisão de regresso», tal como está consagrada no artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, que a imposição ou a declaração de uma obrigação de regresso é *um dos dois elementos constitutivos de uma decisão de regresso* e que essa obrigação não pode ser concebida sem a identificação de um país de destino. O Tribunal de Justiça concluiu em seguida que uma alteração do país de destino mencionado numa anterior decisão de regresso é tão substancial que se deve considerar que a autoridade nacional competente adotou, por isso, uma nova decisão de regresso²⁴.

²³ Acórdão de 14 de maio de 2020 (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

²⁴ V. 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 114 a 116).

75. Coloca-se, portanto, a questão de saber se, por analogia com esse processo, o facto de o órgão jurisdicional nacional declarar ilegal a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária e de a autoridade nacional competente ser obrigada a incluir uma nova disposição relativa a esse prazo implicaria a alteração de um elemento constitutivo da decisão de regresso (a obrigação de regresso) e exigiria, por conseguinte, a adoção de uma nova decisão de regresso por essa autoridade.

76. Por outras palavras, há que verificar se, tal como a indicação do país de destino, a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária é parte integrante da obrigação de regresso, de modo que uma ilegalidade que vicie esta decisão implica que a decisão de regresso caduque na sua totalidade.

77. As considerações que se seguem levam-me a propor uma resposta afirmativa a esta questão.

78. Antes de mais, importa observar que a definição de «regresso» prevista no artigo 3.º, ponto 3, da Diretiva 2008/115 faz expressamente referência ao carácter voluntário ou obrigatório do regresso. De acordo com esta definição, o objetivo da «obrigação de regresso» é que o nacional de país terceiro em causa regresse *voluntariamente ou forçosamente* ao país de destino, o que sugere que a apreciação pela qual a autoridade nacional competente decide se concede a partida voluntária e, se for caso disso, concede um prazo para o efeito, é parte integrante da obrigação de regresso.

79. Por outro lado, importa salientar que a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária *contribui* para o objetivo geral da Diretiva 2008/115.

80. Com efeito, o Tribunal de Justiça já declarou que, ao prever que os Estados-Membros estão, em princípio, obrigados a conceder um prazo para a partida voluntária aos nacionais de países terceiros em situação irregular, o artigo 7.º da Diretiva 2008/115 pretende, designadamente, garantir o respeito dos direitos fundamentais desses nacionais de países terceiros na execução de uma decisão de regresso. Segundo o Tribunal de Justiça, a finalidade deste artigo é coerente com o objetivo geral prosseguido por esta diretiva, tal como resulta dos seus considerandos 2 e 11, ou seja, o de definir uma política eficaz de afastamento e de repatriamento, baseada em normas e garantias jurídicas comuns, para proceder aos repatriamentos em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade das pessoas²⁵.

81. Daqui deduzo que o conceito de «obrigação de regresso», enquanto elemento constitutivo da decisão de regresso, deve ser entendido de forma a refletir o equilíbrio entre a eficácia da política de afastamento e o respeito dos direitos fundamentais dos interessados. A interpretação de acordo com a qual a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária não é parte integrante da obrigação de regresso equivaleria, a meu ver, a colocar em causa este equilíbrio e, por conseguinte, iria contra o objetivo da Diretiva 2008/115.

82. Parece-me que, contrariamente aos Governos Belga e Alemão, esta conclusão não é refutada pelas segunda e terceira frases do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, nos termos das quais «[o]s Estados-Membros podem determinar no respetivo direito interno que esse prazo só é concedido a

²⁵ V. Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e o. (C-554/13, EU:C:2015:377, n.ºs 47 e 48). O facto de o regresso forçado poder atentar, eventualmente, contra a dignidade do interessado pode ser deduzido da leitura do artigo 8.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, que dispõe que «[s]e os Estados-Membros utilizarem — como último recurso — medidas coercivas para impor o afastamento de um nacional de país terceiro que resista a este, tais medidas devem ser proporcionadas e não devem exceder o uso razoável da força. Essas medidas devem ser executadas em conformidade com a legislação nacional, de acordo com os direitos fundamentais e no devido respeito pela dignidade e integridade física dos nacionais de países terceiros em causa».

pedido do nacional do país terceiro em causa. Nesse caso, os Estados-Membros informam os nacionais de países terceiros em causa sobre a possibilidade de apresentar tal pedido.» Com efeito, mesmo admitindo que um Estado-Membro tenha feito uso da faculdade que lhe é conferida por esta norma (o que não ocorreu no presente caso), a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária seria incluída na decisão de regresso, mesmo que o nacional em causa não tivesse apresentado qualquer pedido. Numa tal situação, esta disposição indicaria que não foi concedido um prazo para a partida voluntária por não estar preenchido o requisito processual a que está sujeita a apreciação desse prazo.

83. Daqui decorre que qualquer ilegalidade que inquine a referida disposição terá repercussões sobre a obrigação de regresso e, por ricochete, sobre a totalidade da decisão de regresso.

84. Esta interpretação tem igualmente o mérito de tornar mínimo o risco de, em certos Estados-Membros, a autoridade nacional competente executar uma decisão de regresso da qual apenas a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária é ilegal, antes do resultado de um recurso interposto dessa decisão. Com efeito, recorro que, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, os Estados-Membros têm a *faculdade*, e não a obrigação, de prever que a interposição de um recurso de uma decisão de regresso implique a suspensão temporária *ipso iure* da execução dessa decisão²⁶, sendo apenas obrigados a prever que o tribunal onde recurso é interposto *pode*, num caso concreto, ordenar a suspensão temporária dessa execução.

85. Por último, cumpre esclarecer que a interpretação proposta não é colocada em causa pelos argumentos que se seguem. Primeiro, o Governo Alemão refere nas suas observações escritas que, em conformidade com a leitura conjugada do artigo 7.º, n.º 2, e do artigo 14.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, o prazo para a partida voluntária pode ser prorrogado por uma simples confirmação por escrito e que, de acordo com o artigo 8.º, n.º 2, da mesma diretiva, esse mesmo prazo pode ser reduzido em caso de verificação de um dos riscos previstos no seu artigo 7.º, n.º 4, sem que seja necessário emitir uma nova decisão de regresso. Segundo este Governo, se o prazo para a partida voluntária não fosse autónomo em relação à decisão de regresso, qualquer alteração desse prazo deveria ter implicado a adoção de uma nova decisão de regresso com um prazo alterado. Quanto à primeira hipótese, basta, a meu ver, salientar que uma alteração como a prorrogação do prazo para a partida voluntária não implica uma nova apreciação pela autoridade nacional competente quanto ao facto de estarem preenchidos os requisitos de concessão desse prazo. Quanto à segunda hipótese, não partilho do ponto de vista do referido Governo de acordo com o qual não há necessidade de uma nova decisão de regresso. Uma vez que tal situação se verifica quando a autoridade nacional competente constata a verificação de um dos riscos referidos no artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, e implica necessariamente uma nova avaliação desses requisitos. Parece-me, por isso, que uma nova decisão de regresso é necessária.

86. Segundo, o Governo Alemão invoca, em apoio da sua posição, a primeira parte da secção 1.4 do «Manual do Regresso»²⁷, que tem a seguinte redação: «[a] definição de “decisão de regresso” centra-se em dois elementos essenciais. Uma decisão de regresso deve incluir: 1) A declaração

²⁶ V., nomeadamente, Despacho de 5 de maio de 2021, CPAS de Liège (C-641/20, EU:C:2021:374, n.º 22). Em contrapartida, um recurso interposto de uma decisão de regresso, *deve*, a fim de assegurar, relativamente ao nacional de país terceiro em causa, o respeito das exigências que decorrem do princípio da não repulsão e do artigo 47.º da Carta, revestir um efeito suspensivo *ipso iure*, quando essa decisão seja suscetível de expor esse nacional a um risco real de ser submetido a tratamentos contrários ao artigo 18.º da Carta, lido em conjugação com o artigo 33.º da Convenção de Genebra, ou a tratamentos contrários ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta. V., neste sentido, Acórdãos de 18 de dezembro de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, n.ºs 52 e 53), bem como de 17 de dezembro de 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, n.ºs 57 e 58).

²⁷ O Manual do Regresso figura no anexo da Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro de 2017, que estabelece um Manual do Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso (JO 2017, L 339, p. 83).

sobre a situação irregular; e 2) A imposição de um dever de regresso. De uma decisão de regresso podem constar outros elementos, designadamente uma proibição de entrada, um prazo para a partida voluntária ou a designação do país de regresso». A este respeito, gostaria apenas de salientar que, embora este manual constitua um instrumento de referência para as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução de tarefas relativas ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, a recomendação a que está anexado não tem qualquer efeito vinculativo²⁸. Esta circunstância explica a razão pela qual o Tribunal de Justiça, já por duas vezes, discordou da leitura das disposições da Diretiva 2008/115 tal como recomendada no referido manual²⁹.

87. À luz das considerações que precedem, sugiro que o Tribunal responda à terceira questão no processo C-636/23 e à segunda questão no processo C-637/23 que o artigo 7.º e o artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115 devem ser interpretados no sentido de que a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária é parte integrante da obrigação de regresso, pelo que, caso se declare uma ilegalidade em relação a essa disposição, a decisão de regresso caduca na sua totalidade.

Conclusão

88. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) do seguinte modo:

- 1) O artigo 13.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, lido à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

deve ser interpretado no sentido de que:

exige que a não concessão de um prazo para a partida voluntária possa ser impugnada no âmbito de um recurso contencioso.

- 2) O artigo 3.º, ponto 6, e o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115

devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a que a autoridade nacional competente, com base numa decisão de regresso que não estabeleceu qualquer prazo para a partida voluntária, imponha, além disso, uma proibição de entrada, mesmo após um período de tempo considerável.

- 3) O artigo 7.º e o artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115

devem ser interpretados no sentido de que:

²⁸ V. Acórdão de 3 de junho de 2021, *Westerwaldkreis* (C-546/19, EU:C:2021:432, n.º 47).

²⁹ Além do Acórdão de 3 de junho de 2021, *Westerwaldkreis* (C-546/19, EU:C:2021:432, n.º 47), v. 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 114 a 116).

a disposição relativa ao prazo para a partida voluntária é parte integrante da obrigação de regresso, pelo que, caso se declare uma ilegalidade em relação a essa disposição, a decisão de regresso caduca na sua totalidade.