



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

1 de outubro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Diretiva 2008/115/CE — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Decisão de regresso acompanhada de proibição de entrada por três anos — Violação da proibição de entrada — Nacional de um país terceiro anteriormente afastado — Pena de prisão no caso de nova entrada ilícita em território nacional — Compatibilidade»

No processo C-290/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale di Firenze (Itália), por decisão de 22 de maio de 2014, entrada no Tribunal de Justiça em 12 de junho de 2014, no processo penal contra

Skerdjan Celaj,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan e A. Prechal, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por L. D'Ascia, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek e J. Vlácil, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze, na qualidade de agente,
- em representação do Governo helénico, por M. Michelogiannaki, na qualidade de agente,
- em representação do Governo norueguês, por E. Widsteen e K. Moen, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo suíço, por E. Bichet, na qualidade de agente,

* Língua do processo: italiano.

— em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e A. Aresu, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de abril de 2015,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348, p. 98).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo penal instaurado contra S. Celaj, cidadão albanês, na sequência da sua entrada em território italiano em violação de uma proibição de entrada nesse território por um período de três anos.

Quadro jurídico

Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados

- 3 A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Foi completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 (a seguir «Convenção de Genebra»).
- 4 O artigo 31.º, n.º 1 da Convenção de Genebra determina:

«Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo artigo 1.º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.»

Diretiva 2008/115

- 5 Os considerandos 1, 4, 14 e 23 da Diretiva 2008/15 têm a seguinte redação:
 - «(1) O Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, estabeleceu uma abordagem coerente no âmbito da imigração e do asilo, que tem por objeto, ao mesmo tempo, a criação de um sistema comum de asilo, a política de imigração legal e a luta contra a imigração clandestina.
- [...]
- (4) Importa estabelecer normas claras, transparentes e justas para uma política de regresso eficaz, enquanto elemento necessário de uma política de migração bem gerida.

[...]

(14) Importa conferir uma dimensão europeia aos efeitos das medidas nacionais de regresso, mediante a previsão de uma proibição de entrada que impeça a entrada e a permanência no território de todos os Estados-Membros. [...]

[...]

(23) A presente diretiva é aplicável sem prejuízo das obrigações decorrentes da Convenção de Genebra [...]»

6 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto», prevê:

«A presente diretiva estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito comunitário e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.»

7 O artigo 8.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Afastamento», dispõe:

«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.

3. Os Estados-Membros podem emitir uma ordem de afastamento por decisão ou ato administrativo ou judicial autónomo.

4. Se 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.

5. Nas operações de afastamento por via aérea, os Estados-Membros devem ter em conta as Orientações comuns em matéria de disposições de segurança nas operações conjuntas de afastamento por via aérea, anexas à Decisão 2004/573/CE.

6. Os Estados-Membros devem prever um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados.»

8 O artigo 11.º da mesma diretiva está redigido nos seguintes termos:

«1. As decisões de regresso são acompanhadas de proibições 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.

[...]»

Direito italiano

- 9 O artigo 13.º, n.º 13, do Decreto Legislativo n.º 286, que aprova o texto único das disposições sobre o regime da imigração e as regras sobre a condição de estrangeiro (decreto legislativo n.º 286 — Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), de 25 de julho de 1998 (suplemento ordinário ao GURI n.º 191, de 18 de agosto de 1998, a seguir «Decreto Legislativo n.º 286/1998»), determina:

«O estrangeiro destinatário de uma ordem de afastamento não pode regressar ao território do Estado sem uma autorização especial do Ministro dell’Interno [Ministro da Administração Interna]. Em caso de violação dessa decisão, o estrangeiro está sujeito a uma pena de prisão de um a quatro anos e será novamente expulso com condução imediata à fronteira [...]»

- 10 O artigo 13.º, n.º 13^{ter}, do Decreto Legislativo n.º 286/1998 dispõe:

«Relativamente aos crimes previstos nos n.ºs 13 e 13^{bis}, é obrigatória a detenção do autor do facto mesmo fora dos casos de flagrante delito e a sua acusação em processo sumário».

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 11 S. Celaj foi detido a 26 de agosto de 2011 em território italiano pelas forças policiais de Pontassieve (Itália) por tentativa de roubo por esticção. O arguido foi condenado, em razão da prática deste crime, a uma pena de prisão e ao pagamento de uma multa, suspensas na sua execução, por acórdão transitado em julgado em 15 de março de 2012.
- 12 Em 17 de abril de 2012, S. Celaj foi alvo de uma medida de expulsão aprovada pelo Prefetto di Firenze (Governador Civil de Florença, Itália) e de uma ordem de afastamento emitida pelo Questore di Firenze (comandante da polícia de Florença), acompanhada de uma proibição de entrada por um período de três anos.
- 13 Na sua decisão, o Prefetto di Firenze precisou que se devia excluir a possibilidade de recurso à faculdade de saída voluntária de S. Celaj devido à falta de requerimento do interessado nesse sentido e à existência de risco de fuga. Todavia, o acompanhamento coercivo à fronteira não chegou a verificar-se por razões técnicas. Consequentemente, as autoridades italianas competentes ordenaram ao interessado o abandono imediato do território nacional, com a advertência de que, não o fazendo, ficaria sujeito às sanções legais. No entanto, este permaneceu em território italiano, onde a sua presença foi constatada pelas autoridades italianas em 27 de julho, 1 de agosto e 30 de agosto de 2012.
- 14 Em 4 de setembro de 2012, S. Celaj apresentou-se voluntariamente no Ufficio di Polizia di Frontiera de Brindisi (Comando de Polícia da Fronteira de Brindisi, Itália) e abandonou o território italiano.
- 15 Posteriormente, S. Celaj voltou a entrar no território italiano. Em 14 de fevereiro de 2014, foi identificado pelas autoridades policiais na estação ferroviária de San Piero a Sieve (Itália). Foi detido pelas autoridades por violação do artigo 13.º, n.º 13, do Decreto Legislativo n.º 286/1998.
- 16 O Ministério Público instaurou um processo penal contra S. Celaj no Tribunale di Firenze e pediu a sua condenação a uma pena de oito meses de prisão, com base no artigo 13.º do Decreto Legislativo n.º 286/1998.
- 17 O advogado do arguido requereu a sua libertação com o fundamento de que a Diretiva 2008/115 se opõe àquela regulamentação nacional e que, por conseguinte, os factos já não são constitutivos de um crime.

- 18 Nestas condições, o Tribunale di Firenze decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«As disposições da Diretiva 2008/115 opõem-se à existência de normas nacionais dos Estados-Membros que preveem uma pena de prisão até quatro anos para um cidadão de um país terceiro [em situação irregular] que, após lhe ter sido imposto o regresso [ao seu país de origem], não a título de sanção penal nem em consequência de uma sanção penal, tenha novamente entrado no território do Estado em violação de uma proibição legal de entrada, sem que esse cidadão tenha sido previamente sujeito às medidas coercivas previstas no artigo 8.º da Diretiva 2008/115 para efeitos do seu afastamento imediato e eficaz?»

Quanto à questão prejudicial

- 19 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2008/115 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê a aplicação de uma pena de prisão a um nacional de um país terceiro em situação irregular que, após ter retornado ao seu país de origem no âmbito de um procedimento de regresso anterior, entre de novo irregularmente no território desse Estado em violação de uma proibição de entrada.
- 20 Antes de mais, importa recordar que a Diretiva 2008/115 apenas se aplica ao regresso de nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular, não tendo, portanto, por objeto harmonizar completamente as regras dos Estados-Membros relativas à permanência de estrangeiros. Consequentemente, esta diretiva não se opõe, em princípio, a que o direito de um Estado-Membro qualifique de crime a nova entrada ilegal de um nacional de um país terceiro em violação de uma proibição de entrada e preveja sanções penais para dissuadir e reprimir a prática dessa infração (v., por analogia, acórdãos Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, n.º 28, e Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, n.º 31).
- 21 De acordo com jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode aplicar uma regulamentação penal suscetível de pôr em causa a realização dos objetivos prosseguidos pela referida diretiva, nomeadamente privando-a do seu efeito útil (acórdão Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, n.º 32 e jurisprudência aí referida).
- 22 A este respeito, há também que salientar que a Diretiva 2008/115 foi adotada com base no artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 3, alínea b), CE, atual artigo 79.º, n.º 2, alínea c), TFUE, que prevê a adoção de medidas no domínio da imigração clandestina e da residência ilegal.
- 23 Como resulta dos considerandos 1 e 4 da Diretiva 2008/115, lidos à luz do artigo 79.º TFUE, a adoção de uma política em matéria de regresso faz parte integrante do desenvolvimento, pela União Europeia, de uma política comum de imigração destinada a garantir, designadamente, a prevenção da imigração ilegal e o reforço do combate à mesma.
- 24 O artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 prevê a possibilidade e, em certos casos, a obrigação de as autoridades competentes dos Estados-Membros fazerem acompanhar as decisões de regresso de uma proibição de entrada, medida que, nos termos do considerando 14 desta diretiva, visa conferir uma dimensão europeia aos efeitos das medidas nacionais de regresso.
- 25 Há que considerar que a Diretiva 2008/115 deve ser interpretada no sentido de que, em princípio, não se opõe à faculdade de os Estados-Membros adotarem uma regulamentação que puna criminalmente a nova entrada ilegal de um nacional de um país terceiro.

- 26 É certo que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as normas e os procedimentos comuns estabelecidos pela Diretiva 2008/115 seriam violados se, depois de ter verificado que o nacional do país terceiro está em situação irregular, o Estado-Membro em causa fizesse preceder a execução da decisão de regresso, ou mesmo a adoção dessa decisão, de um processo penal suscetível de conduzir à aplicação de uma pena de prisão no decurso do procedimento de regresso, porquanto tal medida poderia retardar o afastamento (v., neste sentido, acórdãos El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, n.º 59, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, n.º 37 a 39 e 45, e Acórdão Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, n.º 33).
- 27 Contudo, o processo penal em causa diz respeito a um nacional de um país terceiro em situação irregular ao qual foram aplicadas as normas e os procedimentos comuns estabelecidos pela Diretiva 2008/115 para pôr fim à sua primeira permanência irregular no território de um Estado-Membro e que entra de novo no território desse Estado em violação de uma proibição de entrada.
- 28 Assim, as circunstâncias do processo principal distinguem-se claramente das que estão em causa nos casos que deram origem aos acórdãos El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) e Achughbalian (C-329/11, EU:C:2011:807), nos quais os nacionais de países terceiros considerados em situação irregular eram objeto de um primeiro procedimento de regresso no Estado-Membro em causa.
- 29 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou que a Diretiva 2008/115 não se opõe a que, ao abrigo das regras nacionais de processo penal, sejam aplicadas sanções penais a nacionais de países terceiros que tenham sido objeto do procedimento de regresso instituído por esta diretiva e que permanecem em situação irregular no território de um Estado-Membro, sem motivo justificado de não regresso (acórdão Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, n.º 48).
- 30 Assim, há que considerar, *a fortiori*, que a Diretiva 2008/115 não exclui a faculdade de os Estados-Membros preverem sanções penais dirigidas a nacionais de países terceiros em situação irregular relativamente aos quais a aplicação do procedimento estabelecido por esta diretiva tenha culminado no seu regresso e que entrem de novo no território de um Estado-Membro em violação de uma proibição de entrada.
- 31 No entanto, na medida em que a situação do nacional de um país terceiro em causa, que deu lugar ao afastamento que precedeu a nova entrada irregular no território de Estado-Membro, está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, a aplicação de uma sanção penal, como a que está em causa no processo principal, apenas é admissível se a proibição de entrada dirigida a esse nacional estiver conforme ao artigo 11.º desta diretiva, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 32 A imposição de tal sanção penal está também sujeita à observância total quer dos direitos fundamentais, designadamente os garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (v., neste sentido, acórdão Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, n.º 49), quer, se for caso disso, do disposto na Convenção de Genebra, nomeadamente no seu artigo 31.º, n.º 1.
- 33 À luz das considerações precedentes, há que responder à questão submetida que a Diretiva 2008/115 deve ser interpretada no sentido de que, em princípio, não se opõe à regulamentação de um Estado-Membro que prevê a aplicação de uma pena de prisão a um nacional de um país terceiro em situação irregular que, após ter regressado ao seu país de origem no âmbito de um procedimento de regresso anterior, entre de novo irregularmente no território desse Estado em violação de uma proibição de entrada.

Quanto às despesas

- ³⁴ 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 (Quarta Secção) declara:

A Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, deve ser interpretada no sentido de que, em princípio, não se opõe à regulamentação de um Estado-Membro que prevê a aplicação de uma medida de prisão a um nacional de um país terceiro em situação irregular que, após ter regressado ao seu país de origem no âmbito de um procedimento de regresso anterior, entre de novo irregularmente no território desse Estado em violação de uma proibição de entrada.

Assinaturas