



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

16 de janeiro de 2018\*

«Reenvio prejudicial — Nacional de país terceiro em situação irregular no território de um Estado-Membro — Ameaça para a ordem pública e a segurança nacional — Diretiva 2008/115/CE — Artigo 6.º, n.º 2 — Decisão de regresso — Proibição de entrada no território dos Estados-Membros — Indicação para efeitos de não admissão no espaço Schengen — Nacional titular de um título de residência válido emitido por outro Estado-Membro — Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen — Artigo 25.º, n.º 2 — Procedimento de consulta entre o Estado-Membro autor da indicação e o Estado-Membro emissor do título de residência — Prazo — Não tomada de posição pelo Estado contratante consultado — Consequências para a execução das decisões de regresso e de proibição de entrada»

No processo C-240/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), por decisão de 2 de maio de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de maio de 2017, no processo

E

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. L. da Cruz Vilaça, presidente de secção, E. Levits (relator), A. Borg Barthet, M. Berger e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 9 de novembro de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de E, por J. Dunder, asianajaja,
- em representação do Maahanmuuttovirasto, por P. Lindroos, na qualidade de agente,
- em representação do Governo finlandês, por J. Heliskoski, na qualidade de agente,
- em representação do Governo belga, por M. Jacobs, C. Pochet e C. Van Lul, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e D. Klebs, na qualidade de agentes,

\* Língua do processo: finlandês.

- em representação do Governo espanhol, por S. Jiménez García, na qualidade de agente,
  - em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
  - em representação da Comissão Europeia, por C. Cattabriga, G. Wils e I. Koskinen, na qualidade de agentes,
  - em representação do Governo suíço, por E. Bichet, na qualidade de agente,
- ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 13 de dezembro de 2017,  
profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 25.º, n.º 2, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen, a 19 de junho de 1990, e entrada em vigor em 26 de março de 1995 (JO 2000, L 239, p. 19, a seguir «CAAS»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo relativo a E, de nacionalidade nigeriana, a respeito da decisão do Maahanmuuttovirasto (Serviço Nacional da Imigração, Finlândia, a seguir «SNI»), de 21 de janeiro de 2015, de mandar E para o seu país de origem e de lhe proibir a entrada no espaço Schengen.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

#### CAAS

- 3 O artigo 21.º da CAAS, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 265/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de março de 2010, que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e o Regulamento (CE) n.º 562/2006, no que se refere à circulação de pessoas titulares de um visto de longa duração (JO 2010, L 85, p. 1), bem como pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Regulamentos (CE) n.º 1683/95 e (CE) n.º 539/2001 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2013, L 182, p. 1), dispõe:

«1. Os cidadãos estrangeiros detentores de um título de residência válido emitido por um dos Estados-Membros podem circular livremente, ao abrigo desse título e de um documento de viagem válido, por um período máximo de 90 dias num período de 180 dias no território dos outros Estados-Membros, desde que preencham as condições de entrada a que se referem as alíneas a), c) e e) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), e não constem da lista nacional de pessoas indicadas do Estado-Membro em causa.

2. O disposto no n.º 1 é igualmente aplicável aos estrangeiros titulares de uma autorização provisória de residência, emitida por uma das partes contratantes e de um documento de viagem por ela emitido.

[...]»

4 Nos termos do artigo 23.º da CAAS:

«1. O estrangeiro que não preencha ou que tenha deixado de preencher as condições de estada de curta duração aplicáveis no território de uma das partes contratantes deve, em princípio, abandonar imediatamente os territórios das partes contratantes.

2. O estrangeiro que possua um título de residência ou uma autorização provisória de residência válidos, emitidos por uma outra parte contratante, deve dirigir-se imediatamente para o território dessa parte contratante.

3. Sempre que este estrangeiro não partir voluntariamente ou sempre que se puder presumir que não partirá ou caso a partida imediata do estrangeiro se imponha por motivos de segurança nacional ou de ordem pública, o estrangeiro deve ser expulso do território da parte contratante em que foi detido, nas condições previstas pelo direito nacional dessa parte contratante. [...]

4. A expulsão pode realizar-se do território deste Estado para o país de origem da pessoa referida ou para qualquer outro Estado em que a sua admissão seja possível, nomeadamente, em aplicação das disposições pertinentes dos acordos de readmissão concluídos pelas partes contratantes.

[...]»

5 O artigo 25.º da CAAS, conforme alterado pelo Regulamento n.º 265/2010, dispõe:

«1. Caso um Estado-Membro tencione emitir um título de residência, efetua sistematicamente uma consulta no Sistema de Informação de Schengen. Caso um Estado-Membro tencione emitir um título de residência a um cidadão estrangeiro que conste da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão, consulta previamente o Estado-Membro que o tiver indicado e toma em consideração os interesses deste último; o título de residência só pode ser emitido por motivos sérios, nomeadamente por razões humanitárias ou por força de obrigações internacionais.

Se o título de residência for emitido, o Estado-Membro que tiver indicado o cidadão estrangeiro retira o seu nome dessa lista mas pode inscrevê-lo na sua lista nacional de pessoas indicadas.

1-A. Antes de incluírem uma pessoa na lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão ao abrigo do artigo 96.º, os Estados-Membros verificam os seus registos nacionais de vistos de longa duração e de títulos de residência emitidos.

2. Quando se verificar que um estrangeiro detentor de um título de residência válido, emitido por uma das partes contratantes, consta da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão, a parte contratante que o indicou consultará a parte que emitiu o título de residência, a fim de determinar se existem motivos suficientes para lho retirar.

Se o título de residência não for retirado, a parte contratante que indicou o estrangeiro retirará o seu nome dessa lista, podendo, todavia, inscrevê-lo na sua lista nacional de pessoas assinaladas.

3. Os n.ºs 1 e 2 são aplicáveis igualmente aos vistos de longa duração.»

6 O artigo 96.º da CAAS prevê:

«1. Os dados relativos aos estrangeiros indicados para efeitos de não admissão são inseridos com base numa indicação nacional resultante de decisões tomadas de acordo com as regras processuais previstas pela legislação nacional, pelas autoridades administrativas ou pelos órgãos jurisdicionais competentes.

2. As decisões podem ser fundadas no facto de a presença de um estrangeiro no território nacional constituir ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional.

Esta situação pode verificar-se, nomeadamente, no caso de:

a) O estrangeiro ter sido condenado por um crime passível de uma pena privativa de liberdade de pelo menos um ano;

[...]»

*Diretiva 2008/115/CE*

7 O considerando 14 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), prevê:

«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. [...]»

8 O artigo 3.º da Diretiva 2008/115 tem o seguinte teor:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

3. “Regresso”, o processo de retorno de nacionais de países terceiros, a título de cumprimento voluntário de um dever de regresso ou a título coercivo:

- ao país de origem, ou
- a um país de trânsito, ao abrigo de acordos de readmissão comunitários ou bilaterais ou de outras convenções, ou
- a outro país terceiro, para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceite;

4. “Decisão de regresso”, uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso;

5. “Afastamento”, a execução do dever de regresso, ou seja, o transporte físico para fora do Estado-Membro;

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;

[...]

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

[...]»

9 O artigo 6.º desta diretiva, relativo às decisões de regresso que põem termo a uma situação irregular, enuncia:

«1. Sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 a 5, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território.

2. Os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, que sejam detentores de um título de residência válido ou de outro título, emitido por outro Estado-Membro e que lhes confira direito de permanência estão obrigados a dirigir-se imediatamente para esse Estado-Membro. Em caso de incumprimento desta exigência pelo nacional de país terceiro em causa ou se for necessária a partida imediata deste por razões de ordem pública ou de segurança nacional, aplica-se o n.º 1.

[...]»

10 O artigo 7.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe:

«A decisão de regresso deve prever um prazo adequado para a partida voluntária, entre sete e trinta dias [...]»

11 Nos termos do artigo 8.º da Diretiva 2008/115:

«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.

[...]»

12 O artigo 11.º, n.º 1, da mesma diretiva prevê:

«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.»

- 13 O artigo 21.º da Diretiva 2008/115 regula as relações entre as disposições desta diretiva e as da CAAS. A este respeito, importa precisar que as primeiras substituem, nomeadamente, as disposições do artigo 23.º da segunda.

*Regulamento (CE) n.º 1987/2006*

- 14 Nos termos do artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) (JO 2006, L 381, p. 4):

«1. Os dados relativos a nacionais de países terceiros indicados para efeitos de não admissão ou interdição de permanência são introduzidos com base numa indicação nacional resultante de uma decisão tomada pelas autoridades administrativas ou pelos órgãos jurisdicionais competentes de acordo com as regras processuais previstas pela legislação nacional, com base numa avaliação individual. Os recursos de tais decisões são tramitados nos termos do direito nacional.

2. Deve ser introduzida uma indicação quando a decisão a que se refere o n.º 1 se fundar no facto de a presença de um nacional de um país terceiro no território de um Estado-Membro constituir ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional. Esta situação verifica-se, nomeadamente, no caso de:

- a) O nacional de um país terceiro ter sido condenado num Estado-Membro por um crime passível de uma pena privativa de liberdade de pelo menos, um ano;

[...]

3. Também pode ser introduzida uma indicação quando a decisão a que se refere o n.º 1 se fundar no facto de recair sobre o nacional de um país terceiro uma medida de afastamento, de não admissão ou de expulsão não revogada nem suspensa que inclua ou seja acompanhada por uma interdição de entrada ou, se for caso disso, de permanência, fundada no incumprimento das regulamentações nacionais relativas à entrada ou à estada de nacionais de países terceiros.»

[...]»

***Direito finlandês***

- 15 Para ser admitido no território finlandês, a *Ulkomaalaislaki* 301/2004 (Lei dos Estrangeiros) especifica, no seu § 11, primeiro parágrafo, ponto 5, que um estrangeiro não deve ser considerado um perigo para a ordem pública, a segurança pública e a saúde pública ou as relações internacionais da Finlândia.
- 16 Nos termos do § 149 b desta lei, o nacional de país terceiro em situação irregular no território ou cujo pedido de título de residência tenha sido indeferido e que é titular de um título de residência válido ou de outra autorização que confira o direito de residência emitidos por outro Estado-Membro da União Europeia está obrigado a deslocar-se imediatamente para o território desse outro Estado-Membro. Em caso de incumprimento dessa obrigação pelo nacional em causa ou quando a partida imediata do nacional de um país terceiro seja exigida por razões de ordem pública ou de segurança pública, é tomada uma decisão sobre o seu afastamento.
- 17 O § 150, primeiro parágrafo, da Lei dos Estrangeiros acrescenta que a decisão relativa ao reenvio de um estrangeiro pode ser acompanhada de uma proibição de entrada. Essa proibição deve ser decretada se não tiver sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária, o que é o caso quando a pessoa em causa é considerada um perigo para a ordem pública ou para a segurança pública.

- 18 Além disso, o § 150, segundo parágrafo, desta lei precisa que pode ser aplicada a um estrangeiro condenado numa pena por ter praticado uma infração de natureza grave uma proibição de entrada até nova ordem quando represente uma ameaça grave para a ordem pública ou para a segurança pública.
- 19 Resulta do § 150, terceiro parágrafo, da Lei dos Estrangeiros que a proibição de entrada é decretada para o território nacional quando o estrangeiro for titular noutro Estado Schengen de um título de residência que não tenha sido retirado.
- 20 Quando da apreciação da questão do reenvio do estrangeiro, bem como da apreciação da adoção de uma proibição de entrada e sua duração, o § 146, primeiro parágrafo, da Lei dos Estrangeiros impõe que sejam tidos em conta os factos em que se baseia a decisão na sua globalidade, no mínimo, a duração e o objetivo da estada do estrangeiro no país, bem como a natureza do título de residência emitido ao estrangeiro, as suas ligações com a Finlândia e a existência de laços familiares, culturais ou sociais com o seu país de origem. Se o reenvio, ou a proibição de entrada que o acompanha, for motivado por uma atividade criminosa do estrangeiro, há que ter em conta a gravidade da infração, bem como da perturbação, dano ou perigo daí decorrente para a segurança pública ou dos indivíduos.
- 21 Além disso, ao ser apreciada a questão da adoção da decisão de proibição de entrada e sua duração, o § 146, segundo parágrafo, da Lei dos Estrangeiros exige que sejam tidos em conta os laços familiares ou profissionais do estrangeiro com a Finlândia ou com outro Estado do espaço Schengen, laços cuja preservação se tornaria excessivamente difícil devido à proibição de entrada.

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

- 22 E é titular de um título de residência emitido pelo Estado espanhol, válido até 11 de fevereiro de 2018. Viveu catorze anos em Espanha, onde tem vínculos familiares.
- 23 E foi condenado na Finlândia, por decisão de 24 de janeiro de 2014, transitada em julgado, numa pena de cinco anos de prisão por diversas infrações à legislação sobre estupefacientes.
- 24 Por decisão de 21 de janeiro de 2015, o SNI ordenou o regresso imediato do recorrente no processo principal à Nigéria e acompanhou essa decisão de uma proibição de entrada no espaço Schengen até nova ordem.
- 25 O SNI fundamentou a sua decisão com base no perigo que E representava para a ordem pública e para a segurança nacional, tendo em conta as infrações por ele praticadas.
- 26 Em conformidade com o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS, o SNI consultou, em 26 de janeiro de 2015, as autoridades espanholas competentes para determinar se esses motivos eram suficientes para retirar o título de residência que o Estado espanhol tinha concedido ao recorrente no processo principal.
- 27 Na falta de resposta das referidas autoridades, o SNI renovou o seu pedido, em 20 de junho de 2016. A pedido das mesmas autoridades, o SNI transmitiu-lhes a decisão penal que condenou E. Duas solicitações posteriores do SNI ficaram sem resposta.
- 28 Confrontado com a questão da legalidade da decisão de regresso do recorrente no processo principal ao seu país de origem e da proibição de entrada no espaço Schengen, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre os efeitos do procedimento de consulta previsto no artigo 25.º, n.º 2, da CAAS.
- 29 Por um lado, não resulta de forma precisa dessa disposição em que medida este procedimento é vinculativo para as autoridades do Estado-Membro que adotou a decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada. Por outro lado, não é especificado o comportamento que essas autoridades devem adotar em caso de inércia das autoridades destinatárias do pedido de consulta.

30 Nestas condições, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) A obrigação de consulta entre os Estados Contratantes, prevista no artigo 25.º, n.º 2, da [CAAS], tem um efeito jurídico que o nacional de um país terceiro pode invocar quando um Estado contratante adota contra esse nacional uma proibição de entrada em todo o [e]spaço Schengen e uma decisão de regresso ao seu país de origem, com o fundamento de que o mesmo representa um perigo para a ordem pública e para a segurança pública?
- 2) Caso o artigo 25.º, n.º 2, da [CAAS] seja aplicável quando da adoção da decisão de proibição de entrada, devem ser feitas consultas antes da adoção da decisão de proibição de entrada, ou essas consultas só podem ser feitas depois de a decisão de regresso e a proibição de entrada terem sido tomadas[?]
- 3) Caso essas consultas só possam ser feitas depois de serem adotadas a decisão de regresso e a proibição de entrada serem tomadas, o facto de as consultas entre os Estados Contratantes estarem em curso e de o outro Estado contratante não ter declarado se tinha a intenção de retirar o título de residência do nacional do país terceiro obsta ao regresso do nacional do país terceiro ao seu país de origem e à entrada em vigor da proibição de entrada em todo o território do [e]spaço Schengen?
- 4) Como deve proceder um Estado contratante no caso de o Estado contratante que emitiu o título de residência não ter tomado posição, apesar de pedidos reiterados, sobre a retirada de um título de residência por ele emitida ao nacional de um país terceiro?»

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

- 31 O órgão jurisdicional de reenvio pediu que o presente reenvio prejudicial fosse submetido à tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Em resposta a um pedido de esclarecimentos do Tribunal de Justiça, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) precisou, em 2 de junho de 2017, que a pena de prisão aplicada a E foi convertida em pena suspensa a partir de 24 de janeiro de 2016 e que, desde então, este já não estava sujeito a qualquer medida privativa de liberdade. Nestas condições, a Quinta Secção decidiu, em 8 de junho de 2017, sob proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, não deferir o pedido desse órgão jurisdicional.
- 32 No entanto, e face às circunstâncias no processo principal, o presidente do Tribunal de Justiça, por decisão de 12 de junho de 2017, concedeu a este processo tratamento prioritário, ao abrigo do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.

### **Quanto às questões prejudiciais**

#### ***Quanto à segunda questão***

- 33 Com a segunda questão, que importa examinar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS deve ser interpretado no sentido de que, quando um Estado contratante tenciona proceder ao afastamento, bem como proibir a entrada e a permanência no espaço Schengen de um nacional de país terceiro titular de um título de residência válido emitido por outro Estado contratante, o procedimento de consulta previsto nesta disposição deve ser iniciado pelo primeiro Estado antes da adoção de uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada decretada contra esse nacional ou pode sê-lo após a adoção dessa decisão.

- 34 Como resulta da redação da maior parte das versões linguísticas do artigo 25.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da CAAS, só quando um nacional de país terceiro titular de um título de residência seja indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen é que cabe ao Estado contratante que procedeu à indicação consultar o Estado contratante que emitiu o título de residência.
- 35 Do mesmo modo, o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS precisa, no seu segundo parágrafo, que o primeiro Estado retira o seu nome da lista de não admissão se o título de residência não for retirado.
- 36 Decorre do exposto que o procedimento de consulta previsto no referido artigo 25.º, n.º 2, só deve, em princípio, ser iniciado depois de o nacional de país terceiro em causa ter sido indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen e, por conseguinte, depois de ter sido contra ele adotada uma decisão de regresso, acompanhada de uma proibição de entrada.
- 37 No entanto, e a fim de dar uma resposta completa ao órgão jurisdicional de reenvio, há que acrescentar que o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS não proíbe o Estado contratante que pretende afastar e proibir a entrada e a permanência no espaço Schengen de um nacional de país terceiro de iniciar o procedimento de consulta previsto nessa disposição ainda antes da adoção de uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada contra ele dirigida.
- 38 Com efeito, atendendo, por um lado, ao objetivo prosseguido pelo artigo 25.º, n.º 2, da CAAS, que é evitar uma situação contraditória em que um nacional de país terceiro seja titular de um título de residência válido emitido por um Estado contratante e ao mesmo tempo indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen e, por outro, ao princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, é desejável que o procedimento de consulta seja iniciado o mais cedo possível.
- 39 Consequentemente, há que responder à segunda questão submetida que o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS deve ser interpretado no sentido de que, embora o Estado contratante que tenciona adotar uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada e de permanência no espaço Schengen contra um nacional de país terceiro titular de um título de residência válido emitido por outro Estado Contratante possa iniciar o procedimento de consulta previsto nesta disposição antes da adoção da referida decisão, esse procedimento deve, em todo o caso, ser iniciado logo que essa decisão tenha sido adotada.

### *Quanto à terceira e quarta questões*

- 40 Com a terceira e quarta questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, quais são as consequências que o Estado contratante que deu início a um procedimento de consulta nos termos do artigo 25.º, n.º 2, da CAAS deve extrair da falta de resposta do Estado contratante consultado, especialmente no que diz respeito à execução da decisão de regresso e de proibição de entrada no espaço Schengen, adotada contra um nacional de país terceiro titular de um título de residência válido emitido por esse Estado.
- 41 A título preliminar, há que recordar que a CAAS fixava, antes de ser alterada pelo Regulamento n.º 562/2006, nomeadamente, as condições a preencher pelos nacionais de países terceiros para a entrada e permanência inferior a três meses no espaço Schengen. Em contrapartida, os títulos de residência de duração superior a 90 dias são, na sua maior parte, regulados pela legislação nacional dos Estados-Membros, sem prejuízo das condições de entrada. Por outro lado, a emissão por um Estado contratante desse título de residência, nos termos do artigo 21.º da CAAS, confere ao seu titular o direito de circular livremente durante um período máximo de três meses no território dos outros Estados contratantes, desde que este preencha as condições mencionadas nesse artigo.

- 42 Por sua vez, a Diretiva 2008/115 estabelece, nos termos do seu artigo 1.º, as normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Como indica o considerando 14 desta diretiva, esta confere uma dimensão europeia aos efeitos das medidas nacionais de regresso, mediante a instauração de uma proibição de entrada que exclua qualquer entrada e qualquer permanência no território de todos os Estados-Membros.
- 43 Decorre do conjunto das considerações expostas que quaisquer decisões adotadas por um Estado-Membro em matéria de entrada e de residência de um nacional de país terceiro, em conformidade com Regulamento n.º 562/2006, bem como quaisquer decisões de regresso e de proibição de entrada desse nacional adotadas por esse Estado-Membro nos termos da Diretiva 2008/115, produzem efeitos em relação aos outros Estados-Membros e aos outros Estados contratantes da CAAS.
- 44 Neste contexto, o artigo 23.º, n.ºs 2 e 4, da CAAS regulava a situação em que um nacional de país terceiro se encontra em situação irregular no território de um Estado contratante, mas que é, por outro lado, titular de um título de residência emitido por outro Estado contratante. No entanto, resulta do artigo 21.º da Diretiva 2008/115, relativo às relações entre esta diretiva e a CAAS, que o mesmo artigo 23.º foi substituído pelas disposições da referida diretiva.
- 45 A este respeito, o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 prevê, à semelhança do artigo 23.º, n.ºs 2 a 4, da CAAS, a obrigação de o nacional de país terceiro em situação irregular no território de um Estado-Membro se deslocar imediatamente para o território do Estado-Membro que lhe concedeu o título de residência e que, em caso de desrespeito desta obrigação pelo nacional ou quando a partida imediata deste for exigida por razões de ordem pública ou de segurança nacional, dever ser emitida uma decisão de regresso contra esse nacional.
- 46 Como a advogada-geral salientou no n.º 63 das suas conclusões, resulta daí que, numa situação em que um nacional de país terceiro, titular de um título de residência emitido por um Estado-Membro, se encontra em situação irregular no território de outro Estado-Membro, deve ser-lhe permitido partir para o Estado-Membro que lhe emitiu o título de residência, em vez de o obrigar a regressar imediatamente ao seu país de origem, a menos que, nomeadamente, a ordem pública ou a segurança nacional o exijam.
- 47 No caso vertente, recorde-se que E, titular de um título de residência válido emitido pelo Estado espanhol, se encontra em situação irregular no território finlandês, que uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada no espaço Schengen foi contra ele adotada pelo facto de as autoridades finlandesas o considerarem uma ameaça para a ordem pública e a segurança nacional, de que estas autoridades deram início ao procedimento de consulta previsto no artigo 25.º, n.º 2, da CAAS, em 26 de janeiro de 2015, e de que, desde então, as autoridades espanholas ainda não indicaram as suas intenções quanto à manutenção ou à revogação do título de residência de E.
- 48 Relativamente, por um lado, à possibilidade de as autoridades finlandesas adotarem uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada contra E nestas circunstâncias, decorre da própria redação do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 que essas autoridades eram obrigadas a adotar essa decisão de regresso e, por força do artigo 11.º desta diretiva, fazê-la acompanhar de uma proibição de entrada, desde que a ordem pública e a segurança nacional o imponham, o que, todavia, cabe ao juiz nacional verificar atendendo à jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O., C-554/13, EU:C:2015:377, n.ºs 50 a 52 e 54).
- 49 Neste caso, importa recordar que um Estado-Membro deve apreciar o conceito de «risco para a ordem pública», na aceção da Diretiva 2008/115, caso a caso, de modo a verificar se o comportamento pessoal do nacional de país terceiro em causa constitui uma ameaça real e atual para a ordem pública, sabendo

que a simples circunstância de ter recaído sobre o referido nacional uma condenação penal não basta, em si mesma, para caracterizar tal perigo (v., neste sentido, acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O., C-554/13, EU:C:2015:377, n.ºs 50 e 54).

- 50 Por outro lado, quanto à possibilidade de as referidas autoridades executarem tal decisão nas circunstâncias do processo principal, há que considerar que, em conformidade com o artigo 8.º da Diretiva 2008/115, as autoridades finlandesas podem proceder imediatamente à expulsão de E, sem prejuízo da faculdade de este invocar os direitos que o título de residência que lhe foi concedido pelas autoridades espanholas lhe confere, deslocando-se posteriormente a Espanha. A circunstância de o procedimento de consulta previsto no artigo 25.º, n.º 2, da CAAS ainda estar em curso não põe em causa esta interpretação.
- 51 O artigo 25.º, n.º 2, da CAAS também não se opõe a que a indicação para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen seja efetuada estando em curso o procedimento de consulta previsto nesta disposição, como resulta do n.º 39 do presente acórdão. Contudo, o segundo parágrafo desta disposição prevê que a indicação deve ser retirada «se o título de residência não for retirado».
- 52 A este respeito, há que recordar que o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS visa evitar, através do procedimento de consulta aí previsto, as situações em que coexistam, em relação ao mesmo nacional de país terceiro, uma indicação para efeitos de não admissão efetuada por um Estado contratante e um título de residência válido emitido por um outro Estado contratante.
- 53 Assim, as autoridades do Estado-Membro consultado estão obrigadas, em conformidade com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, a tomar posição sobre a manutenção ou revogação do título de residência do nacional de país terceiro em causa, dentro de um prazo razoável, adaptado ao caso concreto, de forma a deixar as estas últimas o tempo necessário para recolherem as informações pertinentes (v., por analogia, acórdão de 5 de abril de 2016, Aranyosi e Căldăraru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, n.º 97).
- 54 Ora, no caso vertente, é manifesto que esse prazo não foi respeitado pelas autoridades espanholas. Assim sendo, findo esse prazo, enquanto o título de residência em questão for válido e não tiver sido formalmente retirado por essas autoridades, e a fim de evitar que perdure uma situação contraditória, como evocada no n.º 52 do presente acórdão, e a insegurança jurídica que tal situação implica para o nacional de país terceiro em causa, cabe às autoridades finlandesas retirar a indicação para efeitos de não admissão e, se for caso disso, inscrever o nacional do país terceiro na sua lista nacional de pessoas indicadas.
- 55 Atendendo a todas estas considerações, há que responder à terceira e quarta questões que o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS deve ser interpretado no sentido de que não obsta a que a decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada adotada por um Estado Contratante contra um nacional de país terceiro titular de um título de residência válido emitido por outro Estado contratante seja executada mesmo que o procedimento de consulta previsto nessa disposição esteja em curso, desde que o Estado contratante que procedeu à indicação considere que o referido nacional representa uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional, sem prejuízo da faculdade de este invocar os direitos que esse título de residência lhe confere, deslocando-se posteriormente para o território do segundo Estado contratante. No entanto, no termo de um prazo razoável após o início do procedimento de consulta e na falta de resposta do Estado contratante consultado, cabe ao Estado contratante que procedeu à indicação retirar a indicação para efeitos de não admissão e, se for caso disso, inscrever o nacional do país terceiro na sua lista nacional de pessoas indicadas.

### *Quanto à primeira questão*

- 56 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS deve ser interpretado no sentido de que o nacional de país terceiro, titular de um título de residência válido emitido por um Estado contratante, e contra o qual tenha sido adotada uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada noutro Estado contratante, pode invocar perante o juiz nacional os efeitos jurídicos resultantes do procedimento de consulta previsto nesta disposição.
- 57 A este respeito, embora esta disposição regule o procedimento entre as autoridades dos Estados contratantes, não é menos verdade que é suscetível de ter uma incidência concreta sobre os direitos e interesses dos particulares.
- 58 Com efeito, deve recordar-se que esta disposição prevê, de maneira clara, precisa e incondicional, um procedimento de consulta que deve obrigatoriamente ser iniciado por um Estado contratante que pretenda proibir a entrada no espaço Schengen de um nacional de país terceiro titular de um título de residência válido emitido por outro Estado contratante. Por outro lado, se o segundo Estado considerar que é necessário manter o título de residência por ele emitido, incumbirá ao primeiro Estado a obrigação, também clara, precisa e incondicional, de retirar a indicação para efeitos de não admissão e de a transformar, se for caso disso, em indicação na sua lista nacional.
- 59 Nestas condições, há que considerar que um particular como E pode invocar perante o juiz nacional o procedimento de consulta previsto no artigo 25.º, n.º 2, da CAAS e, em especial, as obrigações que incumbem ao referido Estado que procedeu à indicação de iniciar esse procedimento e, em função do seu resultado, proceder à retirada da indicação para efeitos de não admissão no espaço Schengen que o concerne.
- 60 Consequentemente, há que responder à primeira questão que o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS deve ser interpretado no sentido de que o nacional de país terceiro, titular de um título de residência válido emitido por um Estado contratante, e contra o qual foi adotada, noutro Estado contratante, uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada, pode invocar perante o juiz nacional os efeitos jurídicos resultantes do procedimento de consulta que incumbe ao Estado contratante que procedeu à indicação, bem como as exigências daí decorrentes.

### **Quanto às despesas**

- 61 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 25.º, n.º 2, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen, a 19 de junho de 1990, e entrada em vigor em 26 de março de 1995, deve ser interpretado no sentido de que, embora o Estado contratante que tenciona adotar uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada e de permanência no espaço Schengen contra um nacional de país terceiro titular de um título de residência válido emitido por outro Estado contratante possa iniciar o procedimento de consulta previsto nesta disposição antes da adoção da referida decisão, esse procedimento deve, em todo o caso, ser iniciado logo que essa decisão seja adotada.**

- 2) O artigo 25.º, n.º 2, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen deve ser interpretado no sentido de que não obsta a que a decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada adotada por um Estado contratante contra um nacional de país terceiro titular de um título de residência válido emitido por outro Estado contratante seja executada mesmo que o procedimento de consulta previsto nessa disposição esteja em curso, desde que o Estado contratante que procedeu à indicação considere que o referido nacional representa uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional, sem prejuízo da faculdade de este invocar os direitos que esse título de residência lhe confere, deslocando-se posteriormente para o território do segundo Estado contratante. No entanto, no termo de um prazo razoável após o início do procedimento de consulta e na falta de resposta do Estado contratante consultado, cabe ao Estado contratante que procedeu à indicação retirar a indicação para efeitos de não admissão e, se for caso disso, inscrever o nacional do país terceiro na sua lista nacional de pessoas indicadas.
- 3) O artigo 25.º, n.º 2, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen deve ser interpretado no sentido de que o nacional de país terceiro, titular de um título de residência válido emitido por um Estado contratante, e contra o qual foi adotada, noutra Estado contratante, uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada, pode invocar perante o juiz nacional os efeitos jurídicos resultantes do procedimento de consulta que incumbe ao Estado contratante que procedeu à indicação, bem como as exigências daí decorrentes.

Assinaturas