

**Processo C-233/19****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

18 de março de 2019

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Cour du travail de Liège (Tribunal Superior do Trabalho de Liège -Bélgica)

**Data da decisão de reenvio:**

11 de março de 2019

**Recorrente:**

B.

**Recorrido:**

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

---

**I. Factos e tramitação no processo principal**

- 1 B nasceu em 1 de janeiro de 1955 na Guiné. Chegou à Bélgica em 2 de setembro de 2015 e apresentou, em 4 de setembro de 2015, um pedido de asilo, que foi indeferido por acórdão do Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, a seguir «CCE») em 27 de abril de 2016.
- 2 B padece de várias doenças: hipertensão arterial, diabetes do tipo 2 com neuropatia e hipertiroidismo pós-operatório.
- 3 Em 26 de setembro de 2016, apresentou um pedido de regularização (pedido de autorização de permanência) por razões médicas, ao abrigo do artigo 9.º *ter* da *loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* (Lei de 15 de dezembro de 1980 relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e ao afastamento dos estrangeiros) (*Moniteur belge* de 31 de dezembro de 1980, p. 14584, a seguir «Lei de 15 de dezembro de 1980»).

- 4 Este pedido foi declarado admissível em 22 de dezembro de 2016. B recebeu, por isso, um título de residência temporária e pôde beneficiar do auxílio social do Centre public d'action sociale de Liège (Centro Público de Ação Social de Liège, a seguir «CPAS»).
- 5 Todavia, por decisão do Office des étrangers (Serviço de Estrangeiros) de 28 de setembro de 2017, notificada em 23 de outubro de 2017, o seu pedido de regularização por razões médicas foi indeferido. Na mesma data, foi-lhe notificada uma decisão ordenando-lhe que abandonasse o território belga e os Estados Schengen no prazo de 30 dias subsequentes à notificação. B tinha, portanto, o direito de permanecer na Bélgica até 22 de novembro de 2017 e a sua permanência tornou-se ilegal em 23 de novembro de 2017.
- 6 Em 28 de novembro de 2017, B interpôs recurso para o CCE, órgão jurisdicional competente nessa matéria, pedindo a anulação e a suspensão da decisão de indeferimento da autorização de permanência e da decisão para abandonar o território. As partes afirmaram nas suas alegações que, tanto quanto é do seu conhecimento, o recurso continua pendente.
- 7 Por duas decisões de 28 de novembro de 2017, o CPAS retirou a B o benefício do auxílio social financeiro e da assistência médica social a partir de 23 de outubro de 2017. São estas as decisões controvertidas. Resulta dos autos do processo administrativo que a assistência médica que foi retirada é a assistência destinada aos estrangeiros com residência regular, que não deve ser confundida com a assistência médica urgente, destinada aos estrangeiros em situação irregular. As duas decisões controvertidas convidavam a recorrente a apresentar um pedido de assistência médica urgente, se o entendesse necessário. Beneficiou de assistência médica urgente com acompanhamento para doenças crónicas a partir de 1 de novembro de 2017.
- 8 Os órgãos jurisdicionais competentes em matéria de assistência social são os tribunais do trabalho: Tribunal do Trabalho e Tribunal Superior do Trabalho. Por petição de 28 de dezembro de 2017, B pediu ao Tribunal do Trabalho de Liège que decidisse reconhecer-lhe de novo o direito de beneficiar da assistência médica e da assistência social para estrangeiro com residência regular a partir de 23 de outubro de 2017.
- 9 Além disso, em 1 de fevereiro de 2018, B apresentou novo pedido de assistência social, que foi indeferido por decisão do CPAS de 20 de fevereiro de 2018. Esta decisão de indeferimento foi objeto de novo recurso atualmente pendente no Tribunal do Trabalho, de modo que o período a que se refere o litígio é apenas o que decorre de 23 de outubro de 2017 a 31 de janeiro de 2018.
- 10 Pela sua decisão de 15 de março de 2018, o Tribunal do Trabalho interpretou a decisão de retirada da assistência médica de 28 de novembro de 2017 como decisão de indeferimento da assistência médica urgente. Declarou o pedido de B improcedente no que respeita ao auxílio social financeiro. Mas julgou-o

procedente no que respeita à assistência médica urgente e condenou o CPAS a mantê-la.

- 11 B interpôs recurso jurisdicional desta decisão.

## II. Quadro jurídico

### 1. Direito belga

- 12 Nos termos do artigo 9.º *ter* da Lei de 15 de dezembro de 1980, o estrangeiro que se encontre na Bélgica e padeça de uma doença que implique um risco efetivo para a sua vida ou a sua integridade física ou um risco efetivo de tratamento desumano ou degradante quando não há no seu país de origem ou no país em que reside nenhum tratamento adequado, pode pedir ao ministro competente ou ao seu delegado autorização para permanecer no Reino. Trata-se de uma derrogação à regra geral prevista no artigo 9.º, que determina que o pedido de autorização de permanência por mais de três meses seja apresentado no serviço diplomático ou consular belga competente no lugar de residência ou de permanência no estrangeiro.
- 13 O procedimento decorre em duas fases: um exame inicialmente concebido como formal e rápido, que leva a uma decisão de admissibilidade e a um título de residência temporária (que confere o direito a um auxílio social), e, posteriormente, uma decisão de mérito.
- 14 Se a decisão de mérito for desfavorável ao requerente de regularização, este pode interpor recurso para o CCE.
- 15 Nos termos da lei, e sem prejuízo da interpretação da jurisprudência do Tribunal de Justiça, os «simples» recursos de suspensão ou de anulação não têm efeito suspensivo, de modo que o estrangeiro pode encontrar-se em situação irregular durante a apreciação destes recursos.
- 16 Ora, por força do artigo 57.º, n.º 2, da *loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale* (Lei orgânica dos centros públicos de ação social) de 8 de julho de 1976, a ilegalidade da permanência tem como consequência a recusa de qualquer prestação social, com exceção da assistência médica urgente e, relativamente às famílias com filhos menores, o alojamento num centro Fedasil.
- 17 Porém, nos termos do artigo 159.º da Constituição belga: «Os tribunais superiores e os tribunais de primeira instância só aplicam os decretos e regulamentos gerais, provinciais ou locais se os mesmos forem conformes com as leis».
- 18 Por outro lado, o artigo 74/13 da Lei de 15 de dezembro de 1980 dispõe que, ao tomar uma decisão de afastamento, o ministro ou o seu delegado deve tomar em consideração o estado de saúde do estrangeiro em causa.

## 2. Direito da União

- 19 O Tribunal de Justiça declarou, no seu Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (a seguir «Acórdão Abdida»):

«Os artigos 5.º e 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, lidos à luz dos artigos 19.º, n.º 2, e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como o artigo 14.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional:

- que não confere efeito suspensivo a um recurso interposto da decisão que ordena a um nacional de um país terceiro, que padece de uma doença grave, que abandone o território de um Estado-Membro, quando a execução dessa decisão for suscetível de expor esse nacional de um país terceiro a um risco sério de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde, e
- que não prevê a cobertura, na medida do possível, das necessidades básicas do referido nacional de um país terceiro, a fim de garantir que os cuidados de saúde urgentes e o tratamento indispensável das doenças possam efetivamente ser prestados, durante o período em que esse Estado-Membro deve adiar o afastamento do nacional de um país terceiro na sequência da interposição desse recurso.»

- 20 São também invocados o artigo 19.º, n.º 2, e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e 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 (JO 2008, L 348, p. 98).

## 3. Outras disposições

- 21 A recorrente invoca ainda os artigos 3.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

## III. Objeto do litígio no processo principal

- 22 No que respeita ao Tribunal de Justiça, a questão que se coloca no presente processo é se, à luz do Acórdão Abdida, se deve conferir efeito suspensivo aos recursos para anulação e suspensão interpostos para o CCE e, em caso afirmativo, com que pressupostos.

#### **IV. Posições e pedidos das partes**

##### ***1. Posição da recorrente***

- 23 B pretende que a decisão tomada seja reformada e que o CPAS seja condenado a pagar-lhe um auxílio social financeiro a partir de 23 de outubro de 2017.
- 24 Invoca a inexistência de ordem executória para abandonar o território, considerando que, em virtude do recurso que interpôs para o CCE, a ordem de abandonar o território que recebeu não pode produzir os seus efeitos.
- 25 B invoca o Acórdão Abdida, o artigo 159.º da Constituição belga, os artigos 3.º e 13.º da CEDH, o artigo 47.º da Carta, o artigo 6.º, n.º 5, e o artigo 9.º, n.º1, alínea a), da Diretiva 2008/115 bem como o artigo 74/13 da Lei de 15 de dezembro de 1980 para pedir o direito à assistência social enquanto estiver pendente no CCE o seu recurso do indeferimento da regularização por razões médicas.
- 26 B descreve a gravidade das doenças de que padece.
- 27 Em seguida, expõe a ideia de que, por força do Acórdão Abdida, uma simples alegação séria e defensável impõe que se reconheça efeito suspensivo ao recurso que interpôs para o CCE. B considera que as alegações que formula são sérias, uma vez que alega no CCE que a apreciação médica feita pelo médico do Office des étrangers em que assenta o indeferimento da regularização não está validamente fundamentada.
- 28 Deduz desse facto que o seu recurso para o CCE tem efeito suspensivo, que, por conseguinte, não pode ser considerada em situação irregular e que lhe é devido o auxílio social financeiro.

##### ***2. Posição do CPAS***

- 29 O CPAS conclui pedindo a confirmação da decisão tomada e das decisões controvertidas.
- 30 O CPAS considera que B está em situação irregular na aceção do artigo 57.º, n.º 2, da Lei de 8 de julho de 1976 e que não há razões para revogar a ordem de que foi alvo para abandonar o território, nos termos do artigo 159.º da Constituição.
- 31 Quanto à jurisprudência Abdida, alega que a consequência que se pode extrair desse acórdão não é o efeito suspensivo automático do recurso, mas o efeito suspensivo reconhecido apenas se o estrangeiro demonstrar a gravidade da sua doença e o risco sério de deterioração grave do seu estado de saúde no caso de regresso ao país.

## V. Apreciação do Tribunal Superior do Trabalho

- 32 O Tribunal Superior do Trabalho é chamado, por conseguinte, a pronunciar-se sobre o efeito suspensivo dos recursos pendentes no CCE.
- 33 A doutrina sintetizou detalhadamente várias questões delicadas e deve recorrer-se a essa descrição da situação <sup>1</sup>. O Tribunal Superior do Trabalho precisa, no entanto, que se refere a essa contribuição da doutrina em razão do seu carácter abrangente, preciso e exaustivo, mas que, nesta fase, ainda não decidiu da solução a adotar, não adere às posições expressas pelo autor e não antecipa a solução a dar ao litígio.

«Extensão do controlo médico que devem exercer os órgãos jurisdicionais sociais

x O Acórdão Abdida não confere efeito suspensivo a todos os recursos interpostos de uma decisão de afastamento tomada na sequência de uma decisão de indeferimento ao abrigo do artigo 9.º *ter*, mas apenas ao “recurso de uma decisão que ordena a um nacional de um país terceiro que padece de uma doença grave que abandone o território de um Estado-Membro, quando a execução dessa decisão for suscetível de expor esse nacional de um país terceiro a um risco de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde”.

Devem os órgãos jurisdicionais sociais limitar-se a verificar que há um recurso para lhe conferir efeito suspensivo <sup>2</sup> ou cabe-lhes verificar se estão reunidos os pressupostos do efeito suspensivo desenvolvidos pelo Acórdão Abdida?

A jurisprudência está dividida sobre esta questão.

Uma corrente considera que se deve simplesmente constatar a existência de um recurso para lhe reconhecer efeito suspensivo. Esta posição apoia-se no facto de o Tribunal de Justiça se ter supostamente posicionado de modo muito geral “em relação a todas as pessoas que são alvo de uma ordem para abandonarem o território e que interpuseram recurso da recusa de autorização de permanência ao abrigo do artigo 9.º *ter*”, em que “é materialmente impossível dizer ‘antecipadamente’ se uma situação é de tal modo excepcional que o recurso deve ser considerado suspensivo. Não se pode considerar *a priori* que o recurso é suspensivo para certos recorrentes

<sup>1</sup> MAES, C., in *Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelas, la Charte, 2.ª edição, a publicar.

<sup>2</sup> Neste sentido: NISSEN, T., « Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l’arrêt Abdida », *Fiche pratique de l’accueil 16*, CIRE, 2015, que considera que deve ser conferido efeito suspensivo a qualquer recurso interposto de uma decisão de indeferimento por força do artigo 9.º *ter*; TSOURDI, L., « Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l’arrêt Abdida? », *Newsletter EDEM*, maio de 2015, p. 3.

mas não para outros” e em que “esta apreciação compete ao Conseil du Contentieux des étrangers. Privar um estrangeiro de um recurso efetivo levaria a antecipar a apreciação que o Conselho do Contencioso dos Estrangeiros virá a fazer das alegações aduzidas”.

Outra corrente considera, pelo contrário, que o efeito suspensivo só pode ser reconhecido se estiverem reunidos os pressupostos previstos pelo Acórdão Abdida e que os órgãos jurisdicionais do trabalho dispõem, por isso, de um poder de apreciação *prima facie*, não se justificando a suspensão se o pedido for manifestamente improcedente ou se os elementos de ordem médica forem manifestamente insuficientes.

Pensamos que se deve optar por esta última corrente.

Com efeito, o artigo 288.º, terceiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe que “[a] diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios”.

Com base nesta disposição, o Tribunal de Justiça considera que os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados “a interpretar o direito nacional, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa, para atingir o resultado por ela prosseguido. [...] A exigência de uma interpretação conforme do direito nacional é inerente ao sistema do Tratado, na medida em que permite ao órgão jurisdicional nacional assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito comunitário quando decide do litígio que lhe é apresentado. [...] No caso em apreço, o princípio da interpretação conforme exige, portanto, que, tomando em consideração todas as regras de direito nacional, o órgão jurisdicional de reenvio faça todos os possíveis, dentro das suas competências, para garantir a plena eficácia da diretiva”<sup>3</sup>.

Ao verificar se estão reunidos os pressupostos exigidos pelo Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional social não ignora o caráter efetivo do recurso interposto da ordem de abandonar o território, mas, pelo contrário, cuida de aplicar, no limite da sua competência e no âmbito do litígio que é chamado a decidir, o direito da União diretamente aplicável, conformando-se com a interpretação que dele é feita pela jurisdição da União. Além disso, na medida em que o exame *prima facie* realizado se limita a verificar se a alegação não é manifestamente improcedente, a posição parece-nos perfeitamente conforme com as exigências do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que condiciona a efetividade de um recurso e o caráter suspensivo de pleno direito que daí deve decorrer no caso de possível

<sup>3</sup> Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.ºs 110 a 118 e jurisprudência aí referida).

violação do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem à verificação de que há uma alegação defensável.»

- 34 Na realidade, é possível uma terceira interpretação da doutrina Abdida, segundo a qual não caberia aos órgãos jurisdicionais do trabalho verificar se existe uma alegação séria e defensável, mas examinar inclusivamente se a execução de uma decisão de afastamento é suscetível de expor este nacional de um país terceiro a um risco sério de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde.
- 35 Esta terceira interpretação suscita, no entanto, outros problemas.
- 36 Embora os órgãos jurisdicionais do trabalho estejam habituados a decidir a questão da impossibilidade de regresso por razões médicas, este debate situa-se no plano da assistência social (concedida a uma pessoa relativamente à qual a ilegalidade da permanência, por exceção à regra, não obsta a essa assistência) de que são o juiz natural. Quando se trata de decidir do carácter suspensivo ou não de um recurso da recusa de regularização para o CCE, o debate situa-se no plano da permanência, da qual é necessário decidir se é regular ou não. Só indiretamente, na hipótese de a permanência ser considerada legal, é que nasceria o direito à assistência social. Ora, o contencioso da legalidade da permanência é normalmente atribuído a outro órgão jurisdicional especializado nesta matéria, o CCE.
- 37 Como se vê, a dificuldade deriva em parte do facto de o órgão jurisdicional no qual é suscitada a questão do efeito suspensivo (o órgão jurisdicional do trabalho, competente para a concessão da assistência social) não ser aquele para o qual o recurso é interposto (o CCE, competente para o direito de permanência).
- 38 Do mesmo modo, na interpretação segundo a qual o tribunal do trabalho deve verificar se há uma alegação defensável, esta dualidade cria um desconforto e um défice de legitimidade nos órgãos jurisdicionais do trabalho para julgar as possibilidades de sucesso de um recurso para o CCE, numa matéria em que não são o juiz natural e que não dominam na mesma medida que dominam o direito social.
- 39 Qual a extensão do controlo que deve fazer o tribunal do trabalho no qual é suscitada a questão do carácter suspensivo dum recurso interposto para outro órgão jurisdicional?
- 40 Evidentemente, esta questão poderia ser ignorada sem outras considerações com o argumento de que se trata de um problema do direito interno, alheio à missão do Tribunal de Justiça da União Europeia. O Tribunal Superior do Trabalho optou, porém, por submetê-la ao Tribunal de Justiça, porque esta questão pressupõe também que se clarifique o alcance do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O direito a um recurso efetivo para um órgão jurisdicional A cria automaticamente o direito a um auxílio cuja competência é de um órgão jurisdicional B? O direito a um recurso efetivo para um órgão jurisdicional A implica que as alegações aí aduzidas sejam examinadas por um



órgão jurisdicional B? O direito a um recurso efetivo para um órgão jurisdicional A implica que seja desencadeada a fiscalização que é da sua competência por parte de um órgão jurisdicional B?

## VI. Questão prejudicial

- 41 A fim de clarificar esta importante questão, há que submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:
- 42 «Devem os artigos 5.º e 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, lidos à luz dos artigos 19.º, n.º 2, e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como o artigo 14.º, n.º 1, alínea b) desta diretiva, à luz do Acórdão C-562/13, proferido em 18 de dezembro de 2014 pela Grande Secção do Tribunal de Justiça da União Europeia, ser interpretados no sentido de que conferem efeito suspensivo a um recurso interposto de uma decisão que ordena a um nacional de um país terceiro que padece de uma doença grave que abandone o território do Estado-Membro, quando o recorrente sustenta que a execução dessa decisão é suscetível de o expor a um risco sério de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde,
- sem necessidade de fazer uma apreciação do recurso, bastando a respetiva interposição para suspender a execução da decisão que ordena o abandono do território,
  - ou mediante um controlo marginal que incida sobre a existência de uma alegação defensável ou sobre a inexistência de fundamentos de inadmissibilidade ou improcedência manifestas do recurso interposto para o Conselho do Contencioso dos Estrangeiros,
  - ou ainda mediante a fiscalização plena e completa pelos órgãos jurisdicionais do trabalho, a fim de determinar se a execução dessa decisão é efetivamente suscetível de expor o recorrente a um risco sério de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde?»