



As medidas de execução de uma decisão de afastamento de um cidadão da União e dos membros da sua família por razões de ordem ou de segurança públicas constituem restrições ao direito de circulação e de residência, que podem ser justificadas quando se baseiem exclusivamente no comportamento da pessoa em questão e sejam conformes com o princípio da proporcionalidade

Todavia, atendendo aos mecanismos de cooperação de que dispõem os Estados-Membros, a duração máxima de detenção de oito meses prevista pelo direito belga vai além do necessário para assegurar uma política de afastamento eficaz

Foram submetidos à Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) dois recursos de anulação da Lei de 24 de fevereiro de 2017 que altera a Lei de 15 de dezembro de 1980 relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e ao afastamento de estrangeiros a fim de reforçar a proteção da ordem pública e da segurança nacional ¹ interpostos, o primeiro, pela Ordre des barreaux francophones et germanophone e, o segundo, por quatro associações sem fins lucrativos ativas nos domínios da defesa dos direitos dos migrantes e da proteção dos direitos humanos.

Esta regulamentação nacional prevê, por um lado, a possibilidade de impor aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, durante o prazo que lhes é concedido para abandonar o território belga na sequência da adoção de uma decisão de afastamento tomada a seu respeito por razões de ordem pública ou durante a prorrogação desse prazo, medidas preventivas destinadas a evitar qualquer risco de fuga, como a obrigação de permanência na residência. Por outro lado, permite colocar em detenção, por um período máximo de oito meses, os cidadãos da União e os membros das suas famílias que não tenham cumprido tal decisão de afastamento, com vista a garantir a sua execução. Essas disposições são semelhantes ou idênticas às disposições aplicáveis aos nacionais de países terceiros em situação irregular destinadas a transpor para o direito belga a Diretiva «Retorno» ².

Nestas condições, o Tribunal Constitucional belga questionou o Tribunal de Justiça sobre a conformidade dessa regulamentação nacional com a liberdade de circulação que é garantida aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias pelos artigos 20.º e 21.º TFUE e pela Diretiva «Residência» ³.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, observa, a título preliminar, que na falta de regulamentação do direito da União relativa à execução de uma decisão de afastamento de

¹ *Moniteur belge* de 19 de abril de 2017, p. 51890.

² 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, «Diretiva “Retorno”»).

³ Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, retificações JO 2004, L 229, p. 35, e JO 2005, L 197, p. 34, «Diretiva “Residência”»).

cidadãos da União e de membros das suas famílias, o simples facto de o Estado-Membro de acolhimento prever regras no âmbito dessa execução inspirando-se nas aplicáveis ao regresso de nacionais de países terceiros **não é, por si só, contrário ao direito da União**. Contudo, essas regras devem ser **conformes com o direito da União**, nomeadamente, em matéria de liberdade de circulação e de residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias. O Tribunal verifica, em seguida, se essas regras constituem restrições a essa liberdade e, em caso afirmativo, se as referidas regras são justificadas.

Assim, o Tribunal de Justiça considera, em primeiro lugar, que as disposições nacionais em causa, na medida em que limitam os movimentos do interessado, constituem **restrições à liberdade de circulação e de residência**.

Em segundo lugar, no que respeita à existência de **justificações** para essas restrições, o Tribunal de Justiça começa por recordar que as medidas em causa se destinam à execução de decisões de afastamento adotadas por **razões de ordem pública** ou de **segurança pública** e devem, como tal, ser apreciadas à luz das exigências previstas no artigo 27.º da Diretiva «Residência»⁴.

Por um lado, no que se refere às medidas preventivas destinadas a evitar o risco de fuga, o Tribunal de Justiça declara que os artigos 20.º e 21.º TFUE e a Diretiva «Residência» não se opõem à aplicação aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, durante o prazo que lhes é concedido para abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento na sequência de tal decisão de afastamento, de disposições semelhantes às que, no que respeita aos nacionais de países terceiros, se destinam a transpor para o direito nacional a Diretiva «Regresso»⁵, **desde que as primeiras disposições respeitem os princípios gerais relativos à limitação do direito de entrada e do direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública** previstos na Diretiva «Residência»⁶ e **não sejam menos favoráveis** do que as segundas.

Com efeito, essas medidas preventivas contribuem necessariamente para a **proteção da ordem pública**, na medida em que têm por objetivo assegurar que uma pessoa que representa uma ameaça para a ordem pública do Estado-Membro de acolhimento seja afastada do território deste. Deve considerar-se que essas medidas limitam a sua liberdade de circulação e de residência «por razões de ordem pública» na aceção da Diretiva «Residência»⁷, pelo que **podem, em princípio, ser justificadas** ao abrigo desta diretiva.

Por outro lado, essas medidas não podem ser consideradas contrárias à Diretiva «Residência» pelo simples facto de serem semelhantes às medidas que visam transpor para o direito nacional a Diretiva «Regresso». Dito isto, o Tribunal de Justiça sublinha que os beneficiários da Diretiva «Residência» gozam de um estatuto e de direitos de natureza **totalmente diferente** daqueles que os beneficiários da Diretiva «Regresso» podem invocar. Por conseguinte, atendendo ao **estatuto fundamental de que beneficiam os cidadãos da União**, as medidas que lhes podem ser impostas para evitar o risco de fuga não podem ser **menos favoráveis** do que as medidas previstas no direito nacional a fim de evitar esse risco durante o prazo de partida voluntária dos **nacionais de países terceiros** objeto de um procedimento de regresso por razões de ordem pública.

Por outro lado, no que se refere à detenção para efeitos de afastamento, o Tribunal de Justiça declara que os artigos 20.º e 21.º TFUE e a Diretiva «Residência» **se opõem** a uma regulamentação nacional que aplica aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias,

⁴ Em conformidade com o n.º 2 deste artigo, as medidas restritivas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão.

⁵ Artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva «Regresso». Segundo esta disposição, «[p]odem ser impostas determinadas obrigações para evitar o risco de fuga, designadamente a apresentação periódica às autoridades, o depósito de uma caução adequada, a apresentação de documentos ou a obrigação de permanecer em determinado local durante o prazo de partida voluntária».

⁶ Artigo 27.º da Diretiva «Residência».

⁷ Artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva «Residência».

que, após o termo do prazo concedido ou da prorrogação desse prazo, não cumpriram uma decisão de afastamento tomada a seu respeito por razões de ordem pública ou de segurança pública, uma medida de detenção com uma duração máxima de oito meses, sendo esta duração **idêntica à aplicável**, no direito nacional, **aos nacionais de países terceiros que não cumpriram uma decisão de regresso tomada por essas razões**, ao abrigo da Diretiva «Regresso»⁸.

A este respeito, o Tribunal de Justiça indica que a duração da detenção prevista pela disposição nacional em causa, que é idêntica à aplicável ao afastamento de nacionais de países terceiros, deve ser **proporcionada ao objetivo prosseguido**, que consiste em assegurar uma **política eficaz de afastamento** dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias. Ora, no que se refere especificamente à duração do procedimento de afastamento, os cidadãos da União e os membros das suas famílias **não estão numa situação comparável** à dos nacionais de países terceiros, pelo que **não é justificado** conceder um tratamento idêntico a todas essas pessoas no que respeita à duração máxima de detenção.

Em particular, os Estados-Membros dispõem de **mecanismos de cooperação** e de **facilidades** no âmbito do afastamento de um cidadão da União ou de membros da sua família para outro Estado-Membro de que não dispõem necessariamente no âmbito do afastamento de um nacional de um país terceiro para um país terceiro. Com efeito, uma vez que as relações entre os Estados-Membros se baseiam no dever de cooperação leal e no princípio da confiança mútua, não devem dar origem a dificuldades de natureza idêntica às que podem surgir no caso da cooperação entre os Estados-Membros e países terceiros. Além disso, as dificuldades práticas relativas à organização do trajeto de regresso não devem geralmente ser as mesmas para essas duas categorias de pessoas. Por último, o regresso do cidadão da União ao território do seu Estado-Membro de origem é facilitado pela Diretiva «Residência»⁹.

Segundo o Tribunal de Justiça, daqui resulta que uma **duração máxima de detenção de oito meses** para efeitos de afastamento aplicável aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias vai **além do necessário** para alcançar o objetivo prosseguido.

NOTA: O reenvio prejudicial permite aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no âmbito de um litígio que lhes seja submetido, interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade de um ato da União. O Tribunal não resolve o litígio nacional. Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir o processo em conformidade com a decisão do Tribunal. Esta decisão vincula do mesmo modo os outros órgãos jurisdicionais nacionais aos quais seja submetido um problema semelhante.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não vincula o Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) do acórdão é publicado no sítio CURIA no dia da prolação.

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.

⁸ Artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Regresso».

⁹ Com efeito, por força do artigo 27.º, n.º 4, o Estado-Membro que tiver emitido o passaporte ou bilhete de identidade deve permitir a reentrada no seu território, sem quaisquer formalidades, do titular do documento que tiver sido afastado.