

Processo C-231/21**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:**

12 de abril de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

25 de março de 2021

Recorrente:

AI

Entidade demandada:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Objeto do processo principal

Termo e prorrogação do prazo de transferência nos termos do artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013, no contexto de um internamento por doença psíquica na ala psiquiátrica de um hospital contra a vontade ou sem o consentimento da pessoa em causa

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, em especial do Regulamento (UE) n.º 604/2013, artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. Deve igualmente entender-se por «retenção», na aceção do artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios

e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação) (JO 2013, L 180, p. 31), o internamento na ala psiquiátrica de um hospital, validado por um tribunal, contra a vontade ou sem o consentimento do interessado (neste caso, devido à perigosidade para o próprio e para terceiros resultante da sua doença psíquica)?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

- a) Pode o prazo a que se refere o artigo 29.º, n.º 2, primeiro período, do regulamento acima mencionado, em caso de retenção, ser alargado pelo Estado-Membro requerente até um ano, com efeitos vinculativos para a pessoa em causa?
- b) Em caso de resposta negativa, qual é a duração máxima admissível da prorrogação?
 - aa) Limitada apenas ao período de duração efetiva da retenção, ou
 - bb) Durante o período total previsível da retenção, tendo por referência a data da informação ao Estado-Membro responsável por força do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1560/2003 da Comissão, de 2 de setembro de 2003, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 (JO 2003, L 222, p. 3), conforme alterado pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 118/2014 da Comissão, de 30 de janeiro de 2014 (JO 2014, L 39, p. 1), eventualmente acrescido de um prazo razoável para a reorganização da transferência?

Disposições de direito da União invocadas

Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação) (JO 2013, L 180, p. 31, a seguir «Regulamento Dublin III»), em especial artigo 29.º, n.º 2

Regulamento (CE) n.º 1560/2003 da Comissão, de 2 de setembro de 2003, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 (JO 2003, L 222, p. 3), na redação do Regulamento de Execução (UE) n.º 118/2014 da Comissão, de 30 de janeiro de 2014 (JO 2014, L 39, p. 1), em especial artigo 9.º

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial artigos 6.º, 52.º e 53.º

Disposições de direito internacional público invocadas

Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir «CEDH»), em especial artigo 5.º, n.º 1, alínea e)

Disposições de direito nacional invocadas

Asylgesetz 2005 (Lei Relativa ao Asilo de 2005, a seguir «AsylG 2005»), em especial § 5:

«Responsabilidade de outro Estado

§ 5. (1) Os pedidos de proteção internacional que não sejam decididos nos termos dos §§ 4 ou 4a devem ser indeferidos por inadmissibilidade se, por força de uma convenção ou do Regulamento Dublin, a responsabilidade pela análise do pedido de asilo ou do pedido de proteção internacional couber a outro Estado. Na decisão de indeferimento deve-se também determinar qual o Estado responsável. Não há lugar a indeferimento do pedido se, no quadro da análise a que se refere o § 9, n.º 2, da BFA-VG, se constatar que a ordem de expulsão do território nacional, em consequência do indeferimento, viola o artigo 8.º da CEDH.

(2) Aplica-se igualmente o disposto no n.º 1 quando outro Estado, por força de convenção ou nos termos do Regulamento Dublin, tenha a competência para apreciar a questão de saber qual o Estado competente para analisar o pedido de asilo ou o pedido de proteção internacional.»

Fremdenpolizeigesetz 2005 (Lei da Polícia de Estrangeiros, a seguir «FPG»), §§ 46 e 61

Unterbringungsgesetz (Lei Relativa ao Internamento Compulsivo, a seguir «UbG»), §§ 3, 8, 10, n.º 1, 11, 17, 18, 20, n.º 1, 26, n.ºs 1 e 2, e 30, n.º 1

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

1. O recorrente, um cidadão marroquino, viajou em outubro de 2016, através da Líbia, para Itália, onde os respetivos dados pessoais e biométricos foram recolhidos pelas autoridades em 27 de outubro de 2016. Seguidamente viajou até à Áustria, onde apresentou, em 20 de fevereiro de 2017, um pedido de proteção internacional. Em consequência, instaurou-se um procedimento de consulta, nos termos do Regulamento Dublin III, e, em 1 de março de 2017, foi dirigido um pedido de tomada a cargo às autoridades italianas, ao abrigo do artigo 13.º, n.º 1, do referido regulamento. Este pedido não foi objeto de resposta. Consequentemente foi comunicado às autoridades italianas, em 30 de maio de 2017, que nos termos do artigo 22.º, n.º 7, do Regulamento Dublin III, o

pedido do recorrente fora aceite e que o prazo de transferência começara a contar em 2 de maio de 2017.

2. Posteriormente, por Decisão de 12 de agosto de 2017, o Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Serviço Federal de Estrangeiros e Asilo, a seguir «BFA») indeferiu o pedido de proteção internacional do recorrente nos termos do § 5, n.º 1, da AsylG 2005. O BFA considerou que, de acordo com o artigo 13.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 22.º, n.º 7, ambos do Regulamento Dublin III, era à Itália que competia decidir o pedido, ordenou ao abrigo do § 61, n.º 1, ponto 1, da FPG, que o recorrente fosse expulso do território nacional (para Itália), e declarou que o afastamento do recorrente para Itália era admissível nos termos do § 61, n.º 2, da FPG.
3. A transferência do recorrente para Itália, prevista para 23 de outubro de 2017, acabou por não se realizar porque o recorrente estava nessa altura internado na ala psiquiátrica de um hospital em Viena, sendo que esse internamento começou, nos termos da UbG, por ser inicialmente validado a título provisório por um Bezirksgericht (Tribunal de Primeira Instância) de Viena, por Decisão de 6 de outubro de 2017, tendo sido posteriormente validado a título definitivo, por Decisão de 17 de outubro de 2017, até 17 de novembro de 2017. Consequentemente, foi comunicado às autoridades italianas, em 25 de outubro de 2017, que o prazo de transferência fora alargado para doze meses em virtude do internamento do recorrente, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III.
4. O internamento judicialmente validado do recorrente cessou antecipadamente, em 4 de novembro de 2021. Dois dias depois foi-lhe dada alta do hospital.
5. O recorrente foi transferido da Áustria para Itália em 6 de dezembro de 2017 por via de afastamento. Impugnou tempestivamente este ato, com fundamento no facto de a transferência ter sido realizada já depois do termo, ocorrido a 2 de novembro de 2017, do prazo de seis meses previsto para o efeito no artigo 29.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento Dublin III.
6. O Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, a seguir «BVwG») julgou a referida impugnação improcedente, através de Sentença de 14 de fevereiro de 2020 que, entretanto, foi objeto de recurso para o presente órgão jurisdicional de reenvio.
7. Na fundamentação de direito, o BVwG considerou que a ordem de expulsão do território nacional, proferida pelo BFA em 12 de agosto de 2017, era exequível e executável. O BVwG entendeu também que essa ordem de expulsão do território nacional não deixou de produzir efeitos antes do afastamento, em 6 de dezembro de 2017.
8. Segundo o BVwG, é certo que o prazo de seis meses para a transferência do recorrente para Itália, a que se refere o artigo 29.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento Dublin III, terminou a 2 de novembro de 2017. Porém, a Áustria já

antes comunicara à Itália que o prazo de transferência se alargara por causa do internamento do recorrente, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III. Embora o recorrente não estivesse a cumprir pena de prisão nem sujeito a prisão preventiva, submeteu-se entre 20 de setembro e 6 de outubro de 2017 a tratamento psiquiátrico em regime de internamento hospitalar voluntário. De 6 a 17 de outubro de 2017, bem como entre este dia e 4 de novembro de 2017 (em virtude de alta antecipada), o recorrente permaneceu internado na ala psiquiátrica de um hospital, por decisões de um Bezirksgericht (Tribunal de Primeira Instância) de Viena. De 4 a 6 de novembro de 2017, o recorrente voltou a submeter-se voluntariamente a tratamento hospitalar.

9. Ainda segundo o BVwG, enquanto esteve internado numa instituição psiquiátrica por decisão judicial proferida contra a sua vontade, o recorrente permaneceu retido por ordem judicial. Efetivamente, não é pressuposto da retenção que a mesma seja cumprida em estabelecimento prisional nem que tenha origem em decisão judicial condenatória. Os artigos 6.º, 52.º e 53.º da Carta dos Direitos Fundamentais, bem como, em especial, o artigo 5.º, n.º 1, alínea e), da Convenção Europeia dos Direitos do Homem – do qual resulta que por exemplo a alienação mental pode fundamentar a aplicação de medidas de detenção legal – apontam no sentido de que no presente caso se deve considerar estar em causa a aplicação de uma medida privativa da liberdade. O § 3 da UbG exige ainda que o doente, por motivo relacionado com a sua doença, ponha em perigo, de forma séria e grave, a sua vida ou a sua saúde, ou ainda a vida ou a saúde de terceiros. No presente caso, o recorrente foi internado por constituir perigo para si próprio e para terceiros.
10. O que releva, para efeitos da prorrogação do prazo de transferência, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III, é a circunstância de o Estado que pretende proceder à transferência estar impedido de transferir a pessoa em causa, seja por a mesma estar em fuga seja por, como sucedeu no caso em apreço, a pessoa em causa estar fora do alcance das autoridades administrativas por decisão da autoridade judiciária.
11. Desta forma, o BVwG entendeu que a comunicação à Itália da retenção do recorrente foi correta. O prazo de transferência prorrogou-se, pois, por doze meses, ou seja, até 2 de maio de 2018. Por conseguinte, no momento do afastamento, o prazo de transferência ainda não tinha decorrido. Os demais pressupostos do afastamento legítimo também estavam preenchidos.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

12. No presente caso importa esclarecer se o afastamento (transferência) do recorrente para Itália, em 6 de dezembro de 2017, foi lícito, o que por sua vez depende da questão de saber se essa medida foi adotada tempestivamente, à luz do quadro jurídico fornecido pelo artigo 29.º do Regulamento Dublin III.
13. No Acórdão de 25 de outubro de 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu, a este propósito, que decorre da

própria letra da referida disposição que a mesma prevê a transferência «de pleno direito» da responsabilidade para o Estado-Membro requerente, sem subordinar essa transferência a qualquer reação do Estado-Membro responsável (n.º 30). A falta de transferência do requerente para o Estado-Membro responsável antes da expiração do prazo de transferência implica a transferência «de pleno direito» da responsabilidade para o Estado-Membro requerente (n.º 39), sendo que o prazo de transferência também pode expirar após a adoção da decisão de transferência (n.º 42). A este respeito, as autoridades competentes do Estado-Membro requerente não podem, nessa situação, proceder à transferência da pessoa em causa para outro Estado-Membro, devendo, pelo contrário, tomar oficiosamente as providências necessárias para admitir a responsabilidade do primeiro Estado-Membro e para, sem demora, dar início à análise do pedido de proteção internacional apresentado por essa pessoa (n.º 43).

14. No presente caso, a receção do pedido de tomada a cargo, datado de 1 de março de 2017, despoletou a contagem do prazo de dois meses para resposta do Estado-Membro requerido (Itália), nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III. Uma vez que as autoridades italianas competentes não responderam dentro deste prazo ao pedido de tomada a cargo, a República Italiana assumiu, no termo desse prazo, a competência por força da ficção de aceitação consagrada no artigo 22.º, n.º 7, do Regulamento Dublin III (deferimento tácito). Nos termos do artigo 29.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento Dublin III, é a partir deste momento que, por seu turno, começa a contar o prazo de seis meses previsto para a transferência, já não foi interposto recurso com efeito suspensivo. O acima mencionado prazo de dois meses terminou incontestadamente a 2 de maio de 2017, de modo que o referido prazo de transferência expirou a 2 de novembro de 2017.
15. O artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento Dublin III prevê, contudo, que este prazo «pode ser alargado para um ano, no máximo», se a transferência não tiver sido efetuada devido a retenção da pessoa em causa.
16. Para a prorrogação do prazo de transferência, segundo esta disposição, é suficiente que o Estado-Membro requerente, antes do termo do prazo de transferência de seis meses, informe o Estado-Membro responsável de que a pessoa em causa está retida e indique, simultaneamente, o novo prazo de transferência [neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2019, Abubacarr Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 75)].
17. Alega-se no recurso de «Revision» que o prazo de transferência, no momento do afastamento (transferência) para Itália, em 6 de dezembro de 2017, já tinha expirado. Para saber se assim é, importa começar por esclarecer, no entendimento do órgão jurisdicional de reenvio, se a «retenção» a que se refere o artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento Dublin III (retenção essa que não é objeto de definição no mencionado regulamento) abrange também o internamento, validado por um órgão jurisdicional, de certa pessoa contra a sua vontade ou sem o seu consentimento, na ala psiquiátrica de um hospital.

18. Poderá militar a favor deste entendimento a circunstância de o referido internamento constituir uma privação da liberdade aprovada judicialmente independentemente da vontade da pessoa em causa, a qual, em termos práticos, impossibilita a operacionalização da transferência pela autoridade competente, em termos equivalentes aos da retenção ordenada por um órgão jurisdicional no âmbito de um processo penal (prisão preventiva, cumprimento de pena de prisão).
19. Já contra este entendimento poder-se-á argumentar, segundo o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria), que o «internamento não solicitado», na aceção do § 8 e segs. da UbG constitui, em primeira linha, uma medida médica, que «apenas» é validada judicialmente. A expressão «retenção» (em inglês «imprisonment» e, em francês, «emprisonnement») não parece cobrir (necessariamente) uma situação deste tipo.
20. Mas, principalmente, importa ter em consideração que sobretudo as doenças graves que impedem temporariamente a transferência para o Estado-Membro responsável (doenças de tal ordem que não permitem sequer, como acabou por suceder no caso em apreço, a transferência com acompanhamento médico ou noutras condições específicas), não constituem fundamento válido para a prorrogação do prazo de transferência nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III. Enquanto o estado de saúde da pessoa em causa não permitir ao Estado-Membro requerente proceder à sua transferência antes de decorrido o prazo de seis meses previsto no artigo 29.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento Dublin III, o Estado-Membro responsável não estará obrigado a tomar essa pessoa a cargo, sendo a sua responsabilidade transferida para o primeiro Estado-Membro, em conformidade com o n.º 2 desse artigo [neste sentido, por exemplo, Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, C.K. e o. (C-578/16, EU:C:2017:127, n.º 89)].
21. Em consequência, o internamento na ala psiquiátrica de um hospital não pode ser considerado «retenção» e, portanto, não deve ser valorado de forma diferente de qualquer outra permanência em hospital que, pela sua natureza, impeça a realização de uma viagem.
22. Contudo, se o Tribunal de Justiça da União Europeia concluir que o internamento na ala psiquiátrica de um hospital, ora em causa, constitui uma «retenção», na aceção do artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento Dublin III, então, na opinião do Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo), importa também esclarecer em que concreta medida pode o prazo de transferência ser alargado. O Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo) parte aqui do princípio de que a pessoa em causa também pode invocar a contagem errada do referido prazo.
23. Segundo o teor desta norma, tem de existir uma relação causal entre a «retenção» e o incumprimento do prazo de transferência, e o prazo pode ser alargado «para um ano, no máximo». Da aplicação da expressão «no máximo» parece resultar que nem sempre é admissível alargar o prazo até um ano.

24. Sendo assim, importa fazer depender a duração da prorrogação do prazo de transferência das circunstâncias concretas do caso, sendo que, na opinião do Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo), são principalmente concebíveis como critérios admissíveis para determinação do prazo de prorrogação a efetiva duração da «retenção» (neste caso, trinta dias, de 6 de outubro a 4 de novembro de 2017) ou a sua duração presumida à data da informação da retenção ao Estado-Membro requerido, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento de Execução (neste caso, 43 dias, de 6 de outubro a 17 de novembro de 2017), em ambos os casos acrescentando eventualmente à prorrogação um prazo razoável para a reorganização da transferência. Aqui poder-se-ia aplicar o prazo máximo de duas semanas, ao qual se refere o n.º 1-A do artigo 9.º do Regulamento de Execução.
25. No n.º 75 do já referido Acórdão Abubacarr Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu – sendo que o processo tinha por objeto uma situação de fuga da pessoa em causa – que o artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento Dublin III deve ser interpretado no sentido de que, para prorrogar o prazo de transferência até dezoito meses, no máximo, é suficiente que o Estado-Membro requerente, antes do termo do prazo de transferência de seis meses, informe o Estado-Membro responsável de que a pessoa em causa fugiu e indique, simultaneamente, o novo prazo de transferência.
26. Esta decisão pode ser interpretada no contexto dos problemas de ordem prática mencionados a este propósito pelo Tribunal de Justiça da União Europeia – no sentido de, em caso de fuga da pessoa em causa, se conceder ao Estado-Membro requerente a faculdade de fixar «livremente» – no limite, em dezoito meses – o novo prazo de transferência. Não será de excluir a possibilidade de se aplicar *mutatis mutandis* este mesmo raciocínio ao caso de «retenção». No entanto, o artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento Dublin III faz depender a prorrogação do prazo, no caso de «retenção», da circunstância de a transferência não ser efetuada «devido» a essa retenção da pessoa em causa, sendo que no que concerne ao alargamento do prazo para dezoito meses, o texto da disposição faz depender essa prorrogação exclusivamente da circunstância de a pessoa em causa estar em «fuga» (sendo que em regra também não é previsível o tempo que demora uma fuga).
27. Esta diferente formulação reconduz-nos, no que respeita à prorrogação do prazo no caso de «retenção», à ideia *supra* exposta (nos n.ºs 23 e 24), sendo que a referida relação causal milita a favor da relevância da duração efetiva da «retenção», mas já a necessidade da sempre exigível informação ao Estado-Membro responsável, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento de Execução, pode contribuir para que a duração previsível da «retenção» à data da prestação da informação assuma relevância.
28. Em todo o caso – se se responder afirmativamente à primeira questão – é necessário, para a decisão do Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo), que se esclareça a problemática abordada através da segunda

questão prejudicial, sendo que também aqui a correta aplicação do direito da União não se afigura de tal modo evidente que não subsista margem de dúvida razoável. Por conseguinte, submetem-se, para decisão a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, as questões formuladas *supra*.

DOCUMENTO DE TRABALHO