

Processo C-299/23 [Darvate e o.]¹**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:**

11 de maio de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Língua Francesa de Bruxelas, Bélgica)

Data da decisão de reenvio:

10 de maio de 2023

Demandantes:

Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique

CIRÉ asbl (coordination et initiatives pour et avec les réfugiés et étrangers)

Demandado:

État belge (secrétaire d'État à l'Asile et la Migration) [Estado belga (Secretária de Estado para o Asilo e a Migração)]

1. Objeto e dados do litígio:

- 1 Os demandantes denunciam as condições em que os vistos são concedidos ou recusados para efeitos de estudos e, em especial, a inexistência de uma via de recurso efetiva que permita, se for caso disso, contestar a recusa inicial de um visto em tempo útil para conseguir iniciar o ano académico na Bélgica. Desde há vários anos, as condições de concessão e de recusa são, segundo afirmam, particularmente prejudiciais para os nacionais dos Camarões.
- 2 Tendo em conta a duração do procedimento prévio de equivalência dos diplomas e do procedimento prévio de admissão no estabelecimento de ensino superior escolhido, bem como o prazo de análise do pedido de visto, o nacional de um país

¹ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

terceiro a quem é recusado o visto fica, devido à inexistência de uma via de recurso efetiva, impossibilitado de finalizar a sua inscrição no estabelecimento pretendido na Bélgica antes de 31 de outubro, data-limite, pelo menos nos estabelecimentos de língua francesa, para obter uma inscrição definitiva para o ano académico em curso (começando o ano académico, por sua vez, em meados de setembro).

- 3 Com efeito, antes de mais, o estudante só pode apresentar o seu pedido de visto no posto consular competente depois de concluído o procedimento de admissão no estabelecimento de ensino superior, que pode demorar várias semanas. É só na data do aviso de receção desse pedido de visto que começa a correr o prazo de 90 dias imposto ao Estado belga para decidir sobre o pedido de visto.
- 4 Em relação a certos estudantes, nomeadamente os estudantes camaroneses, o Estado belga impôs diligências complementares:
 - o estudante deve solicitar uma reunião a um organismo nos Camarões («Viabel», desde 1 de abril de 2019) mandatado para avaliar, numa entrevista prévia, a autenticidade dos documentos juntos ao seu pedido, bem como a credibilidade do seu projeto de estudos; resulta do sítio Internet da Embaixada belga nos Camarões que as entrevistas para este efeito decorreram este ano a partir de 17 de abril;
 - após esta entrevista, o estudante deve solicitar uma nova reunião a um subcontratante do Estado belga, a TLS Contact, para apresentar o seu pedido de visto para efeitos de estudos;
- 5 O pedido de visto é depois enviado por via diplomática para o Office des étrangers (Serviço de Estrangeiros) em Bruxelas, que assegura o tratamento administrativo dos pedidos de visto por ordem cronológica de chegada ao serviço.
- 6 Certos estudantes só são avisados da decisão do Estado belga sobre o seu pedido de visto no mês de agosto, de setembro ou de outubro do ano académico em curso, ficando alguns pedidos de visto até sem objeto por não terem sido tratados antes da data prevista para os exames de entrada ou da data-limite fixada para a admissão do estudante.
- 7 Em caso de recusa do visto, esta longa duração do procedimento reduz na mesma proporção a utilidade de um recurso, uma vez que o estudante deve chegar ao território belga o mais tardar até 31 de outubro para finalizar a sua inscrição no estabelecimento da sua escolha, e isto no caso de obter uma derrogação, começando o ano académico, por sua vez, muito mais cedo.
- 8 Acresce que, desde o Acórdão de princípio de 24 de junho de 2020, pelo qual o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, a seguir «CCE») pôs termo a uma longa controvérsia relativa às vias de recurso

disponíveis, nomeadamente, em caso de recusa de vistos², o «pedido de suspensão com extrema urgência», processo especial que permitia sanar a falta de visto suspendendo a decisão de recusa de visto num acórdão proferido num processo em sede de medidas provisórias, acompanhado de tais medidas, principalmente sob a forma de uma injunção dirigida ao Estado para proferir uma nova decisão que não enfermasse do vício que afetava a decisão cuja execução era suspensa, e isto num prazo determinado em função das circunstâncias da causa, passou a estar reservado apenas às medidas de afastamento ou de repulsão, com exclusão, nomeadamente, das recusas de visto.

- 9 Embora os estudantes estrangeiros possam sempre interpor um recurso de suspensão [ordinária] e de anulação da decisão controvertida, não deixa de ser verdade que esses processos só têm desfecho em prazos que vão, em média, de 3 a 10 meses (v. n.ºs 25 e segs. do resumo).
- 10 Os demandantes consideram que os estudantes que são assim desfavorecidos ficam bloqueados no decurso dos seus estudos, correndo até o risco de perderem, por essa razão, um ano de estudos.
- 11 Os demandantes pedem, assim, essencialmente, a condenação do Estado belga a assegurar uma via de recurso efetiva das decisões de recusa de visto para efeitos de estudos, disponibilizando aos estudantes uma via de recurso equivalente ao «pedido de suspensão com extrema urgência» no Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros), acompanhado, se for caso disso, de medidas provisórias.

2. Quadro jurídico:

Direito da União

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

- 12 O artigo 7.º dispõe:

«Respeito pela vida privada e familiar

Todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações.»

- 13 O artigo 14.º dispõe:

² Conseil du contentieux des étrangers (Assemblée Geral), Acórdão número 237.408 <https://www.rvv-ccce.be/sites/default/files/arr/a237408.an.pdf>; v., quanto à controvérsia a que este acórdão pôs termo, o pedido de decisão prejudicial submetido por esse órgão jurisdicional em 10 de setembro de 2019, inscrito no Tribunal de Justiça sob os números de processo C-671/19 e C-672/19.

«Direito à educação

1. Todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua.»

14 O artigo 47.º dispõe:

«Direito à ação e a um tribunal imparcial

Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo.»

15 O artigo 52.º dispõe:

«Âmbito e interpretação dos direitos e dos princípios

[...]

3. Na medida em que a presente Carta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais [CEDH], o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa Convenção. Esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma proteção mais ampla.

[...]»

Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair (reformulação)

16 O capítulo II, sob a epígrafe «Admissão», dispõe no seu artigo 5.º:

«Princípios

[...]

3. Caso todas as condições gerais e todas as condições específicas pertinentes estejam preenchidas, os nacionais de países terceiros têm o direito de obter a respetiva autorização.

Se um Estado-Membro só emitir títulos de residência no seu território e estiverem preenchidas todas as condições de admissão previstas na presente diretiva, o Estado-Membro em causa deve conceder ao nacional do país terceiro o visto solicitado.»

17 O artigo 34.º dispõe:

«Garantias processuais e transparência

[...]

5. Qualquer decisão que declara inadmissível ou indefere um pedido, recusa a renovação ou cancela a autorização é passível de recurso no Estado-Membro em causa, em conformidade com a legislação nacional. A notificação escrita especifica o tribunal ou a autoridade administrativa perante os quais pode ser interposto o recurso e o prazo para o interpor.»

3. Apreciação do tribunal:

- 18 Os demandantes intentam uma ação de responsabilidade contra o Estado por inexistência culposa de uma via processual efetiva contra a recusa de visto para efeitos de estudos e pedem a reconstituição natural através de um ato legislativo que institua o recurso efetivo pretendido.
- 19 Para demonstrar a culpa, invocam um primeiro fundamento relativo à violação do artigo 47.º da Carta. Acusam, mais especificamente, o Estado belga de não ter tomado medidas legais adequadas e suficientes para permitir aos estudantes estrangeiros que pretendam prosseguir os seus estudos na Bélgica exercer um recurso efetivo de uma decisão de recusa de visto tomada contra eles.
- 20 Sustentam que esta inexistência de recurso efetivo viola, por outro lado, o direito à educação garantido aos estudantes estrangeiros nos termos do artigo 14.º da Carta e o direito ao respeito pela vida privada e familiar garantido pelo artigo 7.º da Carta. Por outro lado, em conformidade com o artigo 52.º da Carta, o sentido e o âmbito a conferir aos artigos 7.º e 47.º da Carta são os mesmos que os conferidos no artigo 8.º, bem como nos artigos 6.º e 13.º da CEDH.
- 21 É pacífico que estas disposições são aplicáveis ao caso em apreço, uma vez que o pedido de visto para efeitos de estudos se inscreve no âmbito da aplicação pelo Estado belga do direito da União e, mais especificamente, da Diretiva 2016/801/UE. Também é pacífico que o recurso previsto no artigo 34.º, n.º 5, desta diretiva está sujeito à aplicação do direito da União, nomeadamente da Carta.
- 22 Por outro lado, importa não perder de vista os objetivos da Diretiva 2016/801/UE de reforçar as garantias processuais oferecidas aos nacionais de países terceiros e de favorecer a chegada de estudantes estrangeiros à União Europeia.
- 23 Com efeito, no que respeita ao segundo destes objetivos, pode ler-se nos seus considerandos:

«(3) [...] A imigração com origem em países terceiros representa uma reserva de pessoas altamente qualificadas, sendo especialmente procurados os estudantes do ensino superior e os investigadores. Estas pessoas desempenham, com efeito, um

papel determinante na formação do principal ativo da União, o capital humano, visando assegurar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, contribuindo, portanto, para a realização dos objetivos da estratégia “Europa 2020”.»

«(7) As migrações para os efeitos enunciados na presente diretiva deverão promover a criação e a aquisição de conhecimentos e competências. Constituem uma forma de enriquecimento recíproco para os migrantes que delas beneficiam, para o seu país de origem e para o Estado-Membro em causa, reforçando em simultâneo os laços culturais e a diversidade cultural.»

«(14) A fim de promover a Europa no seu conjunto como centro mundial de excelência para os estudos e a formação, as condições de entrada e de residência das pessoas que pretendem entrar na União para esses efeitos deverão ser melhoradas e simplificadas. Esta abordagem é coerente com os objetivos da agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa, em especial no contexto da internacionalização do ensino superior europeu. A aproximação das legislações pertinentes dos Estados-Membros faz parte dessa ambição. Neste contexto, e em consonância com as conclusões do Conselho sobre a modernização do ensino superior, o termo “ensino superior” abrange todos os estabelecimentos de ensino superior, que podem incluir universidades, institutos de ciências aplicadas, institutos tecnológicos, “grandes écoles”, escolas comerciais, escolas de engenharia, IUT, escolas superiores, escolas profissionais, escolas politécnicas e academias.»

«(39) Não devem aplicar-se volumes de admissão aos estudantes do ensino superior, pois, mesmo que sejam autorizados a trabalhar durante os seus estudos em conformidade com as condições previstas na presente diretiva, estes requerem admissão no território dos Estados-Membros para desenvolver como atividade principal a frequência de um curso académico a tempo inteiro, que pode incluir um estágio obrigatório.»

24 A Diretiva 2016/801/UE tem igualmente por objetivo reforçar as garantias processuais previstas para os estudantes estrangeiros, tal como resulta dos seguintes elementos:

- do documento de trabalho da Comissão ³:

³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Resumo da avaliação de impacto que acompanha o documento: Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação remunerada e não remunerada, de voluntariado e de colocação *au pair* – Reformulação e alteração das Diretivas 2004/114/CE e 2005/71/CE {COM(2013) 151 final} {SWD(2013) 77 final}, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7869-2013-ADD-2/pt/pdf>.

«Foram igualmente identificadas lacunas a nível das garantias processuais, nomeadamente a falta de uma disposição relativa aos prazos em que os pedidos de admissão devem ser analisados e decididos pelos Estados-Membros.»

«3. OBJETIVOS

O principal objetivo geral consiste em melhorar o quadro jurídico aplicável aos nacionais de países terceiros que pretendem entrar e residir temporariamente na UE mais de três meses para fins de investigação e de estudos, ou para adquirir experiência e/ou participar em várias atividades visando reforçar as suas aptidões e competências, designadamente sendo estudante do ensino secundário, voluntário, estagiário remunerado ou não remunerado ou pessoa colocada au pair.

Foram identificados objetivos específicos, na perspetiva dos problemas acima descritos:

[...]

o Reforçar as garantias processuais, nomeadamente os prazos para as decisões sobre os pedidos;».

- da proposta de diretiva ⁴:

«São introduzidas disposições visando alcançar uma maior informação e transparência, bem como prazos para a tomada de decisões e garantias processuais acrescidas, tais como a fundamentação escrita das decisões e direitos de recurso. As taxas cobradas devem ser proporcionadas.»

- dos considerandos da diretiva:

«(30) Uma vez preenchidas todas as condições gerais e específicas para a admissão, os Estados-Membros devem emitir uma autorização dentro de determinados prazos.

[...]

(43) As autoridades nacionais devem notificar o requerente da sua decisão sobre o pedido. Devem pronunciar-se por escrito o mais rapidamente possível e, o mais tardar, dentro do prazo fixado na presente diretiva.»

- 25 Tendo em conta as diferentes diligências e entrevistas necessárias e a duração do procedimento (ver n.ºs 3 a 6 do presente resumo), acontece frequentemente que os

⁴ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação remunerada e não remunerada, de voluntariado e de colocação “au pair” [REFORMULAÇÃO] /* COM/2013/0151 final – 2013/0081 (COD) */ , [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX %3A52013PC0151](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52013PC0151).

interessados só podem agir judicialmente pouco tempo antes do início do ano académico para o qual foi apresentado o pedido de visto. O CCE, órgão com competência exclusiva para conhecer dos recursos de suspensão [ordinária] ou de anulação das decisões de recusa de emissão de visto para efeitos de estudos, exerce uma fiscalização de legalidade que não lhe permite substituir a apreciação da autoridade administrativa responsável pelos vistos pela sua própria apreciação⁵.

- 26 Embora o prazo para decidir de um pedido de suspensão [ordinária] seja, em princípio, de trinta dias, resulta da jurisprudência que o CCE decide, na prática, num prazo que pode ir de 6 a 10 meses.
- 27 Em qualquer caso, o próprio prazo legal de trinta dias previsto para decidir de um pedido de suspensão [ordinário] afigura-se demasiado longo, uma vez que, se o acórdão do CCE não for acompanhado de uma medida provisória que obrigue o Estado a tomar uma nova decisão, há um grande risco de não ser emitida nenhuma nova decisão sobre o pedido de visto num prazo que não seja suscetível de entrar ou até de comprometer irremediavelmente o ano de estudos da pessoa em causa.
- 28 Nada permite garantir que o CCE decida dentro de um prazo útil, ou seja, antes da data em que é imposta a presença do estudante no seu estabelecimento de ensino. De resto, é negado provimento a numerosos recursos com fundamento em que o estudante terá perdido o interesse exigido na prossecução do processo, uma vez que já não poderá inscrever-se para o ano académico visado pelo seu pedido de visto.
- 29 O processo de suspensão com extrema urgência, que teria permitido decidir em tempo útil e, se for caso disso, obrigar o Estado belga, através de uma medida provisória, a tomar imediatamente uma nova decisão sobre o pedido de visto, já não pode ser instaurado por um estudante estrangeiro a quem tenha sido recusado um visto para efeitos de estudos (v. n.º 8 do presente resumo).
- 30 Os juízes das medidas provisórias dos tribunais judiciais consideram-se, em geral, incompetentes para ordenar ao Estado belga que tome uma nova decisão sobre o pedido de visto de um estudante estrangeiro. Por outro lado, não têm competência para suspender a decisão controvertida ou para emitirem eles próprios um visto.
- 31 A única via de recurso de que dispõe um cidadão estrangeiro que se encontre privado de acesso ao ensino no início do ano académico é intentar uma ação de indemnização contra o Estado belga, sem nunca poder recuperar o ano de ensino irremediavelmente perdido.

⁵ V., quanto aos limites do recurso, o pedido de decisão prejudicial submetido pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) da Bélgica em 23 de dezembro de 2022 (processo C-14/23, segunda acusação, pp. 9 e segs.).

32 Resulta da jurisprudência que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem dedicou ao artigo 13.º da CEDH:

- que um recurso é efetivo quando permite impedir a ocorrência ou a continuação da alegada violação ou fornecer ao interessado uma reparação adequada por qualquer violação que já tenha ocorrido ⁶;
- que, para ser eficaz, um recurso deve poder corrigir diretamente a situação criticada ⁷;
- que um recurso que não possa prosperar em tempo útil não é adequado nem efetivo ⁸;
- que um recurso *a posteriori* nem sempre é suscetível de sanar de forma satisfatória as alegadas violações da Convenção ⁹.

33 No caso em apreço, coloca-se a questão de saber se o recurso oferecido pelo Estado belga aos estudantes estrangeiros de uma decisão de recusa de visto para efeitos de estudos é conforme com o artigo 34.º, n.º 5, da Diretiva 2006/801/UE, lido em conjugação com os artigos 7.º, 14.º e 47.º da Carta, bem como com o princípio da efetividade, à luz de todos os elementos acima expostos e, mais especificamente, do facto de que:

- os únicos recursos de suspensão [ordinária] ou de anulação que lhes são facultados perante o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) não lhes permitirão, na maioria dos casos, obter uma decisão num prazo útil, ou seja, num prazo que não entrave o decurso dos estudos em questão;
- o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) só pode exercer uma fiscalização da legalidade; não pode substituir a apreciação da autoridade administrativa pela sua própria apreciação, nem tomar uma nova decisão em seu lugar; não pode ordenar ao Estado belga que emita um visto;
- o recurso em sede de medidas provisórias para o juiz de um tribunal judicial não oferece qualquer garantia de efetividade, uma vez que as hipóteses de obter uma decisão que ordene ao Estado belga que tome

⁶ TEDH, *Kudla c. Polónia*, 26 de outubro de 2020, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, n.º 158.

⁷ TEDH, *Guide sur l'article 6 de la Convention – Droit à un recours effectif*, atualizado em 31 de agosto de 2022, p. 13.

⁸ TEDH, *Kadikis c. Letónia*, 4 de maio de 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0504JUD006239300, n.º 62.

⁹ TEDH, *Alexeiev c. Rússia*, 21 de outubro de 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, n.º 100.

uma nova decisão sobre o pedido de visto são mais do que aleatórias; por outro lado, o juiz das medidas provisórias não tem competência para substituir a apreciação do Office des étrangers pela sua própria apreciação e reformar a decisão deste último; também não pode ordenar ao Estado belga que emita um visto;

- a perda de um ano de estudos tem aspeto irreversível e não se afigura que possa ser adequadamente reparada por uma indemnização.
- 34 Quando o estudante demonstre ter feito todas as diligências necessárias e o processo de extrema urgência constitua a única maneira de prevenir o prejuízo alegado, impedir o acesso a esse processo não seria contrário às disposições acima referidas?
- 35 A impossibilidade de interpor tal recurso não teria por efeito tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício do direito do estudante estrangeiro a obter uma autorização se preencher as condições gerais e específicas (conforme garantido no artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 2016/80/UE)?
- 36 Essa impossibilidade não seria, por outro lado, contrária aos objetivos prosseguidos pela diretiva, que visam, nomeadamente, reforçar as garantias processuais dos nacionais de países terceiros e favorecer a chegada à União Europeia de estudantes provenientes de países terceiros?
- 37 Para proferir a sua decisão no caso em apreço, o tribunal considera necessário solicitar ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre as questões abaixo enunciadas.

4. Questões prejudiciais:

- 38 O tribunal submete ao Tribunal de Justiça as três questões seguintes, assinalando que a terceira questão é, em substância, idêntica à terceira questão que o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) da Bélgica submeteu ao Tribunal de Justiça no seu pedido de decisão prejudicial de 23 de dezembro de 2022 (processo C-14/23):

«O artigo 34.º da Diretiva 2016/801/UE, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair*, lido isoladamente ou em conjugação com os artigos 7.º, 14.º, n.º 1, e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, bem como com o princípio da efetividade, e à luz do objetivo prosseguido pela referida diretiva de reforçar as garantias processuais oferecidas aos nacionais de países terceiros e de favorecer a chegada de estudantes estrangeiros à União Europeia, exige:

1) que seja oferecida ao estudante estrangeiro uma possibilidade excepcional de recurso, tramitado em condições de extrema urgência, quando o mesmo demonstre ter feito todas as diligências necessárias e quando o cumprimento dos prazos necessários à tramitação de um processo ordinário (de suspensão/anulação) possa impedir o decurso dos estudos em causa?

Em caso de resposta negativa à questão anterior, impõe-se a mesma resposta negativa quando a falta de decisão num prazo curto possa implicar a perda irremediável de um ano letivo para o interessado?

2) que seja oferecida ao estudante estrangeiro uma possibilidade excepcional de recurso, tramitado em condições de extrema urgência, quando o mesmo demonstre ter feito todas as diligências necessárias e quando o cumprimento dos prazos necessários à tramitação de um processo ordinário (de suspensão/anulação) possa impedir o decurso dos estudos em causa, no âmbito do qual, simultaneamente com a suspensão, possa requerer que sejam ordenadas outras medidas provisórias, a fim de garantir a efetividade do direito de obter uma autorização se preencher as condições gerais e específicas, conforme garantido no artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 2016/80/UE?

Em caso de resposta negativa à questão anterior, impõe-se a mesma resposta negativa quando a falta de decisão num prazo curto possa implicar a perda irremediável de um ano letivo para o interessado?

3) que o recurso previsto contra a decisão de recusa de visto permita que o juiz substitua a apreciação da autoridade administrativa pela sua apreciação e que reforme a decisão dessa autoridade ou é suficiente que proceda a uma fiscalização da legalidade que permita ao juiz declarar uma ilegalidade, nomeadamente um erro manifesto de apreciação, suspendendo ou anulando a decisão da autoridade administrativa?»