

**Processo C-636/23****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:**

24 de outubro de 2023.

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica)

**Data da decisão de reenvio:**

16 de outubro de 2023.

**Recorrente:**

W

**Recorrido:**

Belgische Staat (Estado Belga)

---

**Objeto do processo principal**

O recorrente interpôs no órgão jurisdicional de reenvio recurso de anulação de uma decisão de regresso. O recurso foi julgado procedente por acórdão por falta de fundamentação da decisão de não concessão de prazo para a saída voluntária. O recorrido interpôs recurso de cassação no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), a jurisdição administrativa suprema. Na sequência do recurso de cassação do seu primeiro acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio deve pronunciar-se novamente sobre a decisão de regresso.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a concessão de um prazo para a partida é apenas uma medida de execução da decisão de regresso ou um elemento constitutivo da mesma que deve ser suscetível de recurso e que, em caso de nulidade, tem por efeito tornar inválida a totalidade da decisão de regresso. A resposta a esta questão também afeta as

condições em que pode ser imposta uma eventual proibição de entrada. Artigo 267.º TFUE.

### Questões prejudiciais

1. Devem as disposições o artigo 7.º, n.º 4, do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, e do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, lidos conjunta ou separadamente à luz do artigo 13.º da Diretiva 2008/115 e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretadas no sentido de que se opõem a que a não concessão de um prazo para a partida voluntária seja considerada uma simples medida de execução que não altera a situação jurídica do nacional estrangeiro em causa, uma vez que a concessão ou não de um prazo para a partida voluntária em nada altera a constatação subjacente da permanência irregular no território?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, devem as expressões «que acompanha», no artigo 3.º, n.º 6, e «são acompanhadas de», no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, ser interpretadas no sentido de que não se opõem a que a autoridade competente possa ou deva adotar, mesmo após um período considerável, uma proibição de entrada com base numa decisão de regresso que não concedeu um prazo para a partida voluntária?

Em caso de resposta negativa a esta questão, a referida redação implica que uma decisão de regresso que não tenha concedido um prazo para a partida voluntária deve, simultaneamente ou num prazo razoavelmente curto, ser acompanhada de uma proibição de entrada?

Em caso de resposta afirmativa a esta questão, implica o direito a um recurso efetivo, garantido pelo artigo 13.º da Diretiva 2008/115 e pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que se possa impugnar, no âmbito de um recurso interposto da decisão de regresso, a legalidade da decisão de não conceder um prazo para a partida voluntária, se, caso contrário, a legalidade do fundamento jurídico da proibição de entrada já não puder ser utilmente contestada?

3. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, devem as expressões «prever um prazo adequado», no artigo 7.º, [n.º 1, primeira frase,] e «e [...] o dever de regresso», no artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, ser interpretadas no sentido de que uma disposição relativa ao prazo, em todo o caso a não concessão de um prazo, no âmbito do dever de partida, constitui um elemento essencial da decisão de regresso, de modo que se for declarada uma ilegalidade em relação a esse prazo, a decisão de regresso caduca na sua totalidade e se impõe a adoção de uma nova decisão de regresso?

Se o Tribunal de Justiça considerar que a recusa de concessão de um prazo não é um elemento essencial da decisão de regresso, e na eventualidade de o Estado-Membro em causa não ter feito uso, ao abrigo do artigo 7.º, [n.º 1], da

Diretiva 2008/115, da faculdade de apenas fixar um prazo a pedido do nacional em causa, que alcance prático e que força executória devem ser conferidos a uma decisão de regresso, na aceção do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, que ficará privada da sua componente relativa ao prazo?

### **Disposições de direito e jurisprudência da União invocadas**

Diretiva 2008/115 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: artigo 3.º, n.ºs 4, 6 e 8, artigo 6.º, n.º 1, artigo 7.º, n.ºs 1 e 4, artigo 8.º, n.ºs 1, 2 e 4, artigo 11.º, n.º 1, e artigo 13.º

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigo 47.º

Acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de junho de 2015, Zh. e O. (C-554/13, n.ºs 46, 47, 49, 50 e 54); de 28 de abril de 2011, El Drifi (C-61/11 PPU, n.ºs 35 a 38 e 51); de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida (C-249/13, n.º 51); e de 14 de maio de 2020, Országos Ielen rendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, n.º 115)

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Os seguintes artigos da Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Lei sobre o Acesso ao Território, à Residência, ao Estabelecimento e ao Afastamento de Estrangeiros, a seguir «Vreemdelingenwet»):

Artigo 1.º, n.º 1, pontos 6 e 8, que define os termos «decisão de afastamento» e «proibição de entrada», em transposição do artigo 3.º, n.ºs 4 e 6, da Diretiva 2008/115

Artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, nos termos do qual as autoridades nacionais podem emitir uma ordem de partida do território nacional se o estrangeiro não possuir os documentos exigidos e o seu comportamento for suscetível de atentar contra a ordem pública ou a segurança nacional

Artigo 74/11, n.º 1: «A duração da proibição de entrada é determinada em função das circunstâncias específicas do caso concreto. A decisão de afastamento é acompanhada de uma proibição de entrada por um período máximo de três anos [...] se não tiver sido concedido um prazo para a partida voluntária [...] [e] de mais de cinco anos se o nacional de país terceiro representar uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança nacional.»

Artigo 74/14, n.º 1: «A decisão de afastamento fixa um prazo de 30 dias para abandonar o território [...] 2. Enquanto correr o prazo para a partida voluntária, o

nacional de um país terceiro está protegido contra o afastamento forçado. [...] 3. O prazo previsto no n.º 1 pode ser derogado se [...] existir um risco de fuga ou [...] se o nacional de um país terceiro constituir uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional [...]. Nesse caso, a decisão de afastamento fixa um prazo inferior a sete dias ou nenhum prazo.»

Acórdão de cassação n.º 254.377 de 1 de setembro de 2022 do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional)

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 O recorrente, um cidadão marroquino, foi condenado, em 7 de junho de 2019, numa pena de prisão por crime relacionado com droga. Em 18 de julho de 2019, a Bélgica ordenou-lhe que abandonasse o território belga (a seguir: «decisão de regresso»), impondo-lhe uma proibição de entrada por um período de oito anos.
- 2 Na fundamentação da decisão de regresso foi indicado que o recorrente não dispunha de documentos de residência válidos e que havia o risco de o seu comportamento atentar contra a ordem pública e o risco de fuga. Devido a estes riscos, não lhe foi concedido prazo para o regresso voluntário.
- 3 O recurso de suspensão e de anulação da decisão de regresso e da proibição de entrada que o recorrente interpôs no Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, a seguir «Raad») foi julgado procedente por este último. O recorrido interpôs, em seguida, recurso de cassação no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) apenas contra a anulação da decisão de regresso, e não contra a anulação da proibição de entrada. Atendendo ao objeto do recurso de cassação, este órgão jurisdicional anulou apenas a decisão relativa à decisão de regresso. Cabe agora ao Raad pronunciar-se novamente sobre a decisão de regresso.
- 4 O Raad anulou inicialmente a decisão de regresso com o fundamento de que a recusa de concessão de prazo para a partida voluntária carecia de fundamentação. Com efeito, o risco de atentar contra a ordem pública e o risco de fuga não foram apreciados individualmente em relação ao recorrente, contrariamente ao estabelecido na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Uma vez que a decisão de não concessão de prazo para a partida voluntária constitui um elemento essencial ou constitutivo da decisão de regresso, esta decisão devia ser anulada na íntegra.
- 5 Em contrapartida, no seu acórdão de cassação, o Raad van State considerou que o prazo de partida voluntária constituía apenas uma medida de execução, porque a situação jurídica do recorrente já existia no momento da adoção da decisão de regresso e que este não estava, em todo o caso, em situação regular. O prazo não constitui, portanto, um elemento constitutivo da decisão de regresso. O Raad violou, portanto, os artigos 7.º e 74.º/14 da Vreemdelingenwet ao declarar o contrário.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 6 Segundo o recorrente, a decisão de regresso constitui uma decisão administrativa indissociável que deve incluir duas partes, a saber, o motivo da ordem de abandono do território e o prazo de execução. A este respeito, baseia-se no artigo 3.º, n.ºs 4 e 8, da Diretiva 2008/115. A ilegalidade manifesta da fundamentação da não concessão de prazo de partida voluntária conduz à ilegalidade de toda a decisão de regresso. Segundo o Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de junho de 2015, Zh. e O. (C-554/13), a concessão de um prazo mais curto ou a não concessão de prazo para a partida voluntária só é possível em circunstâncias excecionais e deve, nesse caso, ser suscetível de um recurso efetivo.
- 7 Segundo o recorrido, o prazo de execução da decisão de regresso é apenas uma medida de execução desta decisão, que não altera a situação jurídica do recorrente. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, os Estados-Membros podem determinar que esse prazo só é concedido a pedido do nacional do país terceiro em causa. Este prazo não pode, portanto, constituir um elemento essencial da decisão de regresso. Por conseguinte, a contestação do referido prazo ou da falta do mesmo não pode implicar a ilegalidade da decisão de regresso.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 8 A decisão do Raad van State no presente processo não produz só efeitos no caso concreto. Segundo o direito belga, o Raad está obrigado a seguir a jurisprudência deste tribunal administrativo supremo. Tendo dúvidas quanto à interpretação da jurisprudência do Tribunal de Justiça à luz dos acórdãos do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), o Raad vê-se obrigado, em observância do primado do direito da União, a verificar se a solução proposta pelo Raad van State é conforme com o direito da União.
- 9 A primeira questão diz respeito à natureza da concessão de um prazo para a partida voluntária. O Raad van State considera que o referido prazo é uma simples medida de execução — que não pode ser impugnada — e o Raad considera que é um elemento essencial que pode ser impugnado.
- 10 O Raad encontra nos Acórdãos El Drifi (C-61/11 PPU), Zh. e O. (C-554/13) e Boudjlida (C-249/13) indicações em apoio da sua posição. Embora o Tribunal de Justiça se refira a medidas «de execução das decisões de regresso», estas medidas devem respeitar o princípio da proporcionalidade, ser adotadas caso a caso, basear-se em critérios objetivos e permitir ao interessado ser ouvido antes da adoção da decisão. Por conseguinte, pode inferir-se que — para garantir o efeito útil do artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115 — um cidadão estrangeiro deve dispor de um recurso efetivo contra a decisão de não concessão de um prazo para a partida voluntária.

- 11 Além disso, pode inferir-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça que tal decisão tem não só por efeito jurídico permitir a execução imediata, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, mas também que essa decisão comporta, por força do artigo 11.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva, a obrigação de impor uma proibição de entrada na decisão de regresso. Por conseguinte, se não for possível interpor recurso da não concessão de um prazo de regresso, que constitui, portanto, o fundamento da proibição de entrada, a proibição de entrada também não pode ser objeto de recurso.
- 12 A segunda questão é submetida pelo Raad porque, na sequência do recurso de cassação, este órgão jurisdicional só poderá pronunciar-se sobre a decisão de regresso, mas não sobre a proibição de entrada inicial, que foi anulada, que se baseava nessa decisão. No âmbito da apreciação do fundamento dirigido contra a não concessão de prazo para a partida voluntária, importa precisar como devem ser interpretadas as expressões «são acompanhadas de», no artigo 11.º, n.º 1, ou «que acompanha a decisão de regresso», na definição da proibição de entrada do artigo 3.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115. Tal é importante para saber se a autoridade competente tem igualmente a possibilidade ou a obrigação, após a anulação da proibição de entrada inicial, de impor uma nova proibição de entrada no resto da decisão de regresso ou se nesta decisão de regresso anterior não se pode impor uma nova proibição de entrada.
- 13 Nem a Diretiva 2008/115 nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça precisam quanto tempo deve mediar entre a decisão de regresso e a proibição de entrada.
- 14 O Tribunal de Justiça confirmou repetidamente a obrigação, por força do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, de associar a proibição de entrada a uma decisão de regresso que não atribui um prazo para a partida voluntária. Segundo o Manual do Regresso da Comissão (JO 2017, L 339, p. 83), ainda pode ser imposta uma proibição de entrada numa fase ulterior como medida complementar de uma decisão de regresso já emitida.
- 15 Todavia, o Raad depreende do Acórdão de 3 de junho de 2021, BZ/Westerwaldkreis (C-546/19), que decorre da redação do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 que uma «proibição de entrada» visa «completar» uma decisão de regresso. O termo «completar» parece indicar que a proibição de entrada só pode estar associada à decisão de regresso se for emitida em simultâneo ou após um curto período.
- 16 Embora as expressões «que acompanha» e «serem acompanhadas de» se oponham a que a proibição de entrada possa ou deva ainda ser emitida muito tempo depois da decisão de regresso, a questão que se coloca consiste em saber se a proibição de entrada deve ser emitida ao mesmo tempo que a decisão de regresso ou se deve ser emitida num prazo razoavelmente curto.
- 17 Se as referidas expressões a tal não se opuserem, resta a questão de saber se o direito a um recurso efetivo implica que a legalidade da decisão de não concessão

de prazo de partida voluntária pode ser impugnada, uma vez que, no caso contrário, a legalidade do fundamento jurídico da proibição de entrada deixa de poder ser impugnada.

- 18 A terceira questão destina-se a apreciar o fundamento relativo à não concessão de um prazo para a partida voluntária. Se a resposta à primeira questão for a de que a indicação do prazo numa decisão de regresso é um ato suscetível de recurso e se for constatado que esse prazo é ilegal por violação do artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, a decisão de regresso torna-se conseqüentemente inválida na sua totalidade? Por outras palavras: uma decisão de regresso consiste na declaração de uma situação irregular no território e na decisão de concessão ou não de um prazo para a partida voluntária, não podendo estes elementos ser cindidos?
- 19 Pode depreender-se do termo «e» utilizado na definição de «decisão de regresso» do artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115 que a obrigação de regresso constitui um elemento essencial ou constitutivo dessa decisão, indicando o prazo em que esse regresso deve ter lugar. Segundo o Acórdão Országos Ideen rendszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU), o facto de estabelecer ou declarar uma obrigação de regresso constitui um dos dois elementos constitutivos de uma decisão de regresso. Se se demonstrar judicialmente que a determinação do prazo foi ilegal, será que tal altera um elemento essencial da decisão de regresso?
- 20 Parece poder depreender-se da expressão «deve prever um prazo adequado», no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, que a decisão de regresso deve sempre conter a indicação do prazo, ao passo que se pode concluir do disposto no artigo 7.º, n.º 1, de que «os Estados-Membros podem determinar no respetivo direito interno que esse prazo só é concedido a pedido do nacional do país terceiro em causa» que a indicação de um prazo não é um elemento essencial ou constitutivo da execução da decisão de regresso.
- 21 Note-se que a Bélgica não fez uso da faculdade referida no ponto anterior que é conferida aos Estados-Membros e que o Raad não tem competência para fixar ele próprio um prazo ou adotar uma nova decisão de regresso.
- 22 Segundo o Raad, se a não concessão de um prazo não for um elemento essencial da decisão de regresso, coloca-se a questão de saber qual é o alcance prático e a força executória de uma decisão de regresso cuja componente relativa ao prazo é inexistente.