Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES COMPLEMENTARES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 22 de fevereiro de 2018[1]

Processo C-181/16

Sadikou Gnandi
contra
Estado belga

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2008/115/CE — Regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular — Ordem de abandonar o território — Emissão logo após o indeferimento do pedido de asilo pela autoridade administrativa competente — Reabertura da fase oral do processo»

1. Por Acórdão de 8 de março de 2016, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica) apresentou um pedido de decisão prejudicial relativo à interpretação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), bem como do artigo 5.º e do artigo 13.º, n.º 1, 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[2].

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Sadikou Gnandi, nacional togolês, ao Estado belga, a propósito da legalidade de uma ordem de abandonar o território, adotada com fundamento no artigo 52/3, n.º 1, primeiro parágrafo, da Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa ao acesso ao território, ao estabelecimento, à residência e ao afastamento dos estrangeiros (a seguir «Lei de 15 de dezembro de 1980»), notificada a S. Gnandi em 3 de junho de 2014, na sequência do indeferimento, em 23 de maio de 2014, do seu pedido de asilo pelo Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comissário geral para os refugiados e apátridas, a seguir «CGRA»).

3. Recorde-se que o artigo 52/3, n.º 1, primeiro parágrafo, da Lei de 15 de dezembro de 1980 prevê que uma ordem fundamentada de abandonar o território deve ser imediatamente emitida a qualquer nacional de país terceiro que permaneça de maneira irregular no território belga, quando o seu pedido de asilo tenha sido indeferido pelo CGRA e o estatuto de proteção subsidiária tenha sido recusado. Todavia, em conformidade com o artigo 39/70, primeiro parágrafo, desta mesma lei, essa ordem *não pode ser executada de modo coercivo* durante o prazo fixado para interposição de recurso da decisão do CGRA que indeferiu o pedido de asilo em primeira instância e até ser proferida decisão nesse recurso[3]. Em 23 de junho de 2014, S. Gnandi interpôs no Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) um recurso da decisão de 23 de maio de 2014 do CGRA de indeferir o seu pedido de asilo. Na mesma data, pediu ao mesmo órgão jurisdicional a anulação e a

1 Língua original: francês.

2 JO 2008, L 348, p. 98.

3 O artigo 39/70, primeiro parágrafo, da Lei de 15 de dezembro de 1980 estipula que «[S]alvo acordo do interessado, nenhuma medida de afastamento do território ou de repulsão pode ser executada de modo coercivo contra um estrangeiro durante o prazo fixado para interposição do recurso e durante o exame deste.»

suspensão da execução da ordem de abandonar o território de 3 de junho de 2014. Em 11 de julho de 2014, as autoridades belgas entregaram a S. Gnandi o documento especial de residência previsto no anexo 35 do Decreto Real de 8 de outubro de 1981 relativo ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e ao afastamento dos estrangeiros, em aplicação do artigo 111.º do mesmo decreto, com o fundamento de que S. Gnandi tinha interposto um recurso de plena jurisdição para o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros). Este documento, inicialmente válido até 10 de outubro de 2014, foi sucessivamente prorrogado até 10 de dezembro de 2014. Além disso, independentemente do seu pedido de asilo, S. Gnandi foi autorizado, por decisão de 8 de fevereiro de 2016, a residir temporariamente no território belga até 1 de março de 2017.

4. Com a sua questão prejudicial, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se o princípio da não repulsão e o direito a um recurso efetivo se opõem a que uma decisão de regresso, na aceção da Diretiva 2008/115, tal como a ordem de abandonar o território dirigida a S. Gnandi, seja adotada relativamente a um requerente de asilo imediatamente desde o indeferimento do seu pedido de proteção internacional pela primeira instância de apreciação e antes do esgotamento das vias de recurso jurisdicionais de que dispõe contra tal indeferimento.

5. Durante a fase escrita do processo no Tribunal de Justiça, que terminou em 18 de julho de 2016, S. Gnandi, os Governos belga e checo e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas ao abrigo do artigo 23.º, n.º 2, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

6. Em 10 de janeiro 2017, o Tribunal de Justiça decidiu remeter o processo à Quarta Secção.

7. Realizou-se uma audiência perante esta formação de julgamento em 1 de março de 2017. Durante essa audiência, foram ouvidas as alegações de S. Gnandi, do Governo belga e da Comissão. A fase oral do processo foi encerrada em 15 de junho de 2017, data em que apresentei as minhas primeiras conclusões no presente processo [4] (a seguir «minhas Conclusões de 15 de junho de 2017»). Nessas conclusões, sugeri ao Tribunal de Justiça que respondesse ao Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) que a Diretiva 2008/115 e, designadamente, o seu artigo 2.º, n.º 1, e o seu artigo 5.º, bem como os princípios da não repulsão e da proteção jurisdicional efetiva, inscritos, respetivamente, no artigo 19.º, n.º 2, e no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, opõem-se à adoção de uma decisão de regresso ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva, relativamente a um nacional de um país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional, na aceção da Diretiva 2005/85 do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros [5], e que, em aplicação do direito da União e/ou do direito nacional, esteja autorizado a permanecer no Estado-Membro em que apresentou o seu pedido de proteção internacional, durante o prazo de recurso previsto no artigo 39.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85 contra o indeferimento desse pedido e, quando esse recurso tenha sido interposto dentro do prazo, durante a sua apreciação. A Diretiva 2008/115 e os princípios da não repulsão e da proteção jurisdicional efetiva não se opõem, em contrapartida, a que tal decisão de regresso seja adotada relativamente a esse nacional após ter sido negado provimento ao referido recurso, salvo se, por força do direito nacional, esse nacional for autorizado a permanecer no Estado-Membro em questão enquanto aguarda a resolução definitiva do procedimento de asilo.

4 EU:C:2017:467.

5 JO 2005, L 326, p. 13.

8. Por considerar que o processo suscitava uma questão relativa à articulação entre o Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343) e o artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115, a Quarta Secção decidiu, em 5 de outubro de 2017, remeter o processo ao Tribunal de Justiça para que fosse reatribuído a uma formação de julgamento mais importante, em aplicação do artigo 60.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo. Posteriormente, o processo foi atribuído à Grande Secção.

9. Por Despacho de 25 de outubro de 2017, Gnandi (C-181/16, não publicado, EU:C:2017:830), o Tribunal de Justiça reabriu a fase oral e convidou os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça a tomarem posição, por escrito, sobre três perguntas que figuravam em anexo ao referido despacho. A primeira pergunta era relativa à natureza jurídica e à finalidade da autorização de permanência no território do Estado-Membro em causa, a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, e no artigo 39.º, n.º 3, da Diretiva 2005/85. A segunda questão dizia respeito, por um lado, ao alcance do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 e, por outro, à capacidade desta disposição para ser apreendida pela «lógica binária» do Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), segundo a qual um nacional de país terceiro está, para efeitos de aplicação da referida diretiva, ou em situação regular ou em situação irregular. A terceira pergunta visava, por sua vez, a eventual incidência, sobre a interpretação do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115, da entrada em vigor da Diretiva 2013/32/UE[6] e, nomeadamente, do seu artigo 46.º, que, no seu n.º 5, impõe aos Estados-Membros que permitam que os requerentes de proteção internacional cujo pedido tenha sido indeferido que permaneçam no território do Estado-Membro em causa durante o prazo para interposição de recurso dessa decisão e, se o recurso for interposto, até este ter sido decidido. S. Gnandi, os Governos belga, francês, neerlandês, checo e a Comissão responderam às referidas questões. Foram ouvidas as alegações destes interessados, bem como do Governo alemão, na audiência que se realizou perante a Grande Secção do Tribunal de Justiça em 11 de dezembro de 2017.

10. Nas presentes conclusões, irei abordar unicamente a problemática suscitada pelas questões formuladas pelo Tribunal de Justiça em anexo ao seu Despacho de 25 de outubro de 2017, Gnandi (C-181/16, não publicado, EU:C:2017:830), que diz respeito, no essencial, conforme iremos ver seguidamente, ao alcance do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115. As presentes conclusões devem, por conseguinte, ser consideradas complementares das que apresentei em 15 de junho de 2017, para as quais remeto tanto para uma exposição mais alargada dos factos do litígio no processo principal como para todos os outros aspetos não tratados diretamente nas presentes conclusões.

I. Quadro jurídico

11. O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 precisa que a mesma é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.

12. Nos termos do artigo 3.º, ponto 2, desta diretiva:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

2) "situação irregular": a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro;

[…]»

6 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60).

13. O artigo 6.º da referida diretiva, com a epígrafe «Decisão de regresso», dispõe, nos seus n.os 1 e 6:

«1. Sem prejuízo das exceções previstas nos n.os 2 a 5, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território.

[…]

6. A presente diretiva não obsta a que os Estados-Membros tomem decisões de cessação da permanência regular a par de decisões de regresso, ordens de afastamento, e/ou proibições de entrada, por decisão ou ato administrativo ou judicial previsto no respetivo direito interno, sem prejuízo das garantias processuais disponíveis ao abrigo do capítulo III e de outras disposições aplicáveis do direito comunitário e do direito nacional.»

II. Análise

14. As perguntas colocadas pelo Tribunal de Justiça, que figuram em anexo ao Despacho de 25 de outubro de 2017, Gnandi (C-181/16, não publicado, EU:C:2017:830), que reabre a fase oral do processo, bem como o debate encetado entre interessados durante a audiência de 11 de dezembro de 2017, suscitam, em substância, a questão de saber se a faculdade que o artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 reconhece aos Estados-Membros de adotar, no âmbito da aplicação de um mesmo ato, decisões de cessação da permanência regular a par de decisões de regresso, pode ser exercida em relação a um requerente de proteção internacional cujo pedido tenha sido indeferido, como sucedeu a S. Gnandi, o pedido foi indeferido pela autoridade administrativa competente para o seu exame, mas que dispõe de uma autorização para permanecer no território do Estado-Membro em causa enquanto aguarda o desfecho do recurso jurisdicional que interpôs da decisão de indeferimento dessa autoridade.

15. Como já expus nos n.os 83 a 88 das minhas Conclusões de 15 de junho de 2017, a resposta a esta pergunta deve, em minha opinião, ser negativa. Os elementos adiantados pelos Governos que responderam às perguntas colocadas pelo Tribunal de Justiça no seu Despacho de 25 de outubro de 2017, Gnandi (C-181/16, não publicado, EU:C:2017:830), e dos que apresentaram alegações na audiência de 11 de dezembro de 2017 não são, a meu ver, de natureza a pôr em causa essa conclusão.

16. No seguimento das presentes conclusões, irei articular a minha análise em duas partes. Na primeira, examinarei, à luz do texto e dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2008/115, se um requerente de proteção internacional que, como S. Gnandi no litígio no processo principal, dispõe de uma autorização de permanência no território do Estado-Membro enquanto aguarda o desfecho do recurso da decisão de indeferimento do seu pedido em primeira instância está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115. A segunda parte será consagrada ao exame do alcance do artigo 6.º, n.º 6, da referida diretiva.

Quanto à aplicação da Diretiva 2008/115 aos requerentes de proteção internacional que beneficiem de um direito de permanência no território do Estado-Membro em causa para efeitos do processo

17. Conforme recordei nos n.os 50 e seguintes das minhas Conclusões de 15 de junho de 2017, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, esta é aplicável aos nacionais de países terceiros em *situação irregular* no território de um Estado-Membro. O conceito de «situação irregular» a reter para efeitos de aplicação da Diretiva 2008/115 está definido no artigo 3.º, n.º 2 dessa

mesma diretiva, nos termos do qual entende-se por tal conceito «a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro».

18. Na falta de remissão expressa para o direito nacional, o conceito de «situação irregular», conforme definido no número anterior, deve, em aplicação dos princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça no que respeita à interpretação dos conceitos que figuram nos textos de direito da União [7], ser interpretado exclusivamente com base no direito da União, ainda que *a apreciação concreta* do caráter regular ou irregular da permanência de um nacional de país terceiro no território de um Estado-Membro possa, consoante as circunstâncias, depender igualmente da aplicação de regras internas desse Estado-Membro [8].

19. Resulta da definição dada no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 que se encontra em situação irregular qualquer nacional de país terceiro presente no território de um Estado-Membro sem preencher as condições de entrada, permanência ou residência no mesmo [9]. Para que um nacional de país terceiro possa ser considerado em situação irregular para efeitos da Diretiva 2008/115, duas condições devem, portanto, estar preenchidas, a saber, presença física da pessoa em causa no território de um Estado-Membro, ainda que essa presença seja temporária e não haja intenção de aí permanecer [10], e falta de título legal que justifique essa presença.

20. A proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular de 1 de setembro de 2005 [11] (a seguir «proposta de diretiva relativa ao regresso»), que conduziu, após longas negociações, à adoção da Diretiva 2008/115, foi precedida pela publicação, em 10 de abril de 2002, de um Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação irregular (a seguir «Livro Verde») [12], bem como por uma comunicação da Comissão dando seguimento a este Livro Verde, apresentada em 14 de outubro de 2002 (a seguir «Comunicação de 14 de outubro de 2002») [13], e foi apoiada por um programa de ação do Conselho em matéria de regresso de 28 de novembro de 2002 (a seguir «Programa de Ação de 2002») [14]. Estes atos, bem como os documentos relativos ao processo legislativo da Diretiva 2008/115, dão-nos algumas indicações sobre o alcance do conceito de «situação irregular» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115.

21. Tratando-se de definir o âmbito de aplicação material das futuras normas comuns, o Livro Verde indicou, no seu ponto 2.1, que a ação comunitária em matéria de repatriamento devia dirigir-se, antes de mais, a pessoas «sem necessidade específica de proteção» e que se encontram em situação irregular na União, isto é, que «não preenchem, ou deixaram de preencher, as condições necessárias à entrada, à presença ou à residência no território dos Estados-Membros da União Europeia». Estas pessoas eram, como explicado no ponto 2.2 do Livro Verde, «os nacionais de países terceiros que não têm um estatuto jurídico que lhes permita permanecer, quer a título permanente, quer a título temporário, e

7 V., nomeadamente, Acórdão de 21 de outubro de 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, n.º 32).

8 A Diretiva 2008/115, cuja base jurídica é unicamente o artigo 63.º, n.º 3, alínea b), do Tratado que institui a Comunidade Europeia, não tem por objeto, com efeito, uma harmonização das *causas* que põem termo à permanência legal de nacionais de países terceiros.

9 V. Acórdão de 7 de junho de 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, n.º 48).

10 V. Acórdão de 7 de junho de 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, n.º 48).

11 COM(2005) 391 final.

12 COM/2002/0175 final.

13 Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal, COM(2002) 564 final.

14 Doc. 14673/02 de 25 de novembro de 2002. Por fim, o Programa da Haia, adotado em 4 e 5 de novembro de 2004 durante o Conselho Europeu de Bruxelas, recomendou expressamente a definição de normas comuns para que as pessoas visadas sejam repatriadas em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos seus direitos fundamentais e pela sua dignidade e convidou a Comissão a apresentar uma proposta no início de 2005.

cuja residência os Estados-Membros não tenham qualquer obrigação legal de tolerar» [15]. No Livro Verde, a aplicação dos procedimentos de regresso aos requerentes de proteção internacional só estava prevista para quando *o seu pedido tivesse sido definitivamente indeferido*. Neste sentido, o ponto 2.3, intitulado «Asilo e regresso» precisava que «[s]empre que uma pessoa que solicita proteção beneficiou de um procedimento equitativo, completo e de qualidade, *em que todas as necessidades de proteção foram examinadas* e *não exista qualquer outro fundamento para justificar a permanência legal* num Estado-Membro, a pessoa em causa deve deixar o território e regressar ao seu país de origem ou, se for caso disso, de trânsito» [16].

22. Na sua Comunicação de 14 de outubro de 2002, a Comissão precisou que a expressão «residente em situação ilegal» não devia ser entendida no sentido de qualificar estas pessoas como ilegais, mas no sentido de sublinhar o facto de o seu estatuto «não respeitar a legislação em matéria de entrada e/ou de residência». A situação irregular era descrita nos mesmos termos que no ponto 2.1 do Livro Verde já referido *supra* [17]. Face ao Livro Verde, a Comissão tornava o objeto da comunicação igualmente extensivo a «determinadas categorias de *residentes legais* que têm um estatuto temporário ou cujo afastamento foi temporariamente suspenso», nomeadamente as «pessoas que são beneficiárias de uma proteção internacional, em princípio de natureza temporária» [18]. Esta extensão só estava, todavia, prevista para efeitos de execução de programas *voluntários de regresso* [19].

23. Na exposição de motivos da proposta de diretiva relativa ao regresso, em consonância com as suas posições anteriores, a Comissão confirmou a intenção de delimitar o âmbito de aplicação da diretiva a adotar por referência ao conceito de «situação irregular». As novas regras destinavam-se, assim, a aplicar-se «qualquer que seja o motivo da irregularidade da […] situação» da pessoa em causa, «por exemplo, termo de validade do visto ou de uma autorização de residência, cancelamento ou retirada da autorização de residência, […] retirada do estatuto de refugiado, entrada ilegal». No caso dos requerentes de asilo, a irregularidade da situação estava expressamente ligada a «*uma decisão final*» de indeferimento do pedido de asilo [20]. No que diz respeito à definição do conceito de «situação irregular», a proposta da Comissão retomava quase palavra por palavra a definição, muito lata, que era dada no Livro Verde e na sua Comunicação de 14 de outubro de 2002. Esta definição foi reproduzida, com algumas modificações formais exigidas pelo Conselho, no texto final da Diretiva 2008/115 [21].

15 O sublinhado é meu.

16 O sublinhado é meu.

17 V. ponto 1.2.2 da Comunicação de 14 de outubro de 2002. No ponto 2.3.4 desta comunicação, intitulado «Termo da residência legal», a Comissão propunha «que uma pessoa possa ser obrigada a deixar o território de um Estado-Membro a partir do momento em que a residência legal chegou ao seu termo, nomeadamente no caso de rejeição de um pedido de autorização de residência […], bem como depois de ter expirado uma autorização de residência ou de retirada da mesma […]». Precisava igualmente que se devia também considerar que «[a] residência legal é considerada terminada se um recurso apresentado contra uma decisão de recusa de permanência no território de um Estado-Membro *não tiver efeitos suspensivos*» (o sublinhado é meu). Saliento, além disso, que, em anexo à Comunicação de 14 de outubro de 2002 figura um anexo com uma lista de definições, entre as quais a do conceito de «residente em situação ilegal», que é formulada em termos praticamente idênticos aos empregues no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115.

18 V. ponto 1.2.1 da Comunicação de 14 de outubro de 2002.

19 No ponto 2.4 da Comunicação de 14 de outubro de 2002, a Comissão refere que existem «dois grandes tipos de regressos: o regresso voluntário em sentido estrito, no âmbito do qual uma pessoa decide por sua própria vontade regressar ao seu país e beneficiando de assistência para este efeito, e as situações em que as autoridades obrigam uma pessoa a regressar, em estrita conformidade com o direito internacional e respeitando devidamente os direitos humanos do interessado». Precisa que «[e]xiste igualmente uma situação híbrida, quando uma pessoa aceita a obrigação de regresso em contrapartida da assistência das autoridades públicas».

20 V. ponto 4 da exposição de motivos. O sublinhado é meu. V., igualmente, documento de trabalho dos serviços da Comissão de 1 de setembro de 2005, SEC(2005) 1057, ponto 1 e documento de trabalho dos serviços da Comissão 4 de outubro de 2005, SEC(2005) 1175, quanto ao artigo 3.º

21 Nos termos do artigo 3.º, alínea b), dessa proposta, devia entender-se por «situação irregular» «a presença no território de um Estado-Membro de um nacional de país terceiro que não preenche ou deixou de preencher as condições de permanência ou de residência nesse Estado-Membro». O artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) e b), da mesma proposta referia que a futura diretiva devia aplicar-se aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, ou seja, «[que] não preenchem ou deixaram de preencher as condições de entrada […] da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen» ou «[q]ue, por outros motivos, se encontrem em situação irregular […]». Na sequência de uma alteração proposta pelo Conselho, os dois artigos foram fundidos e deram origem à atual redação do artigo 3.º, n.º 1, alínea b) da Diretiva 2008/115. V. F. Lutz, *The Negotiations on the Return Diretiva, Comments and Materials*, Nijmegen, *Council position before the trilogue* (documento do Conselho 15566/07), reproduzido no anexo 5, p. 179.

24. Resulta dos n.os 21 a 23 das presentes conclusões que nem nas reflexões que precederam o início do processo legislativo que conduziu à adoção da Diretiva 2008/115, nem no decurso desse processo, esteve em causa aplicar as futuras regras comuns sobre o regresso forçado de nacionais de países terceiros a requerentes de asilo cujo pedido não tivesse sido definitivamente indeferido ou cuja presença no território do Estado-Membro em causa fosse tolerada por força de obrigações legais que impendessem sobre esse Estado. Isso reflete-se claramente no considerando 9 da Diretiva 2008/115 que refere que um nacional de país terceiro que tenha requerido asilo num Estado-Membro não deverá considerar-se em situação irregular no território desse Estado-Membro «*enquanto não entrar em vigor* a decisão de indeferimento do pedido ou *a decisão que ponha termo ao seu direito de permanência enquanto requerente de asilo*» [22].

25. Esta exclusão do âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115 está, de resto, em consonância com as disposições do direito da União que regulam a situação jurídica dos requerentes de asilo (e, em termos mais gerais, dos requerentes de proteção internacional), que, à semelhança dos refugiados reconhecidos, beneficiam de um estatuto especial, consagrado no direito internacional [23] e que se distinguem, por conseguinte, dos migrantes comuns.

26. Assim, o direito da União impõe aos Estados-Membros o respeito de normas mínimas de acolhimento dos requerentes de proteção internacional em matéria, designadamente, de permanência e de liberdade de circulação, de acesso ao sistema educativo público, ao mercado de trabalho e a cuidados de saúde, bem como a condições materiais de acolhimento que permitam um nível de vida adequado que garanta a sua subsistência e proteja a sua saúde física e mental [24]. O conjunto das vantagens que resulta da aplicação das referidas normas beneficia os requerentes de proteção internacional *enquanto estiveram autorizados a permanecer nessa qualidade no território de um Estado-Membro*.

27. O direito da União reconhece, de resto, aos requerentes de asilo (e, genericamente, aos requerentes de proteção internacional) o direito de permanecer no território do Estado-Membro em causa durante o exame do seu pedido. Embora na vigência da Diretiva 2005/85, aplicável aos factos do litígio do processo principal, este direito só estivesse previsto até que o pedido de asilo tivesse sido indeferido em primeira instância [25], a Diretiva 2013/32, que substituiu a Diretiva 2005/85, alargou esse direito à fase de recurso da decisão proferida em primeira instância [26].

28. O Estado-Membro em causa tem de entregar, num prazo muito curto, um documento aos requerentes de asilo que ateste o seu direito de permanecer no seu território «enquanto o seu pedido estiver pendente ou a ser examinado» [27].

22 O sublinhado é meu.

23 O princípio de não repulsão consagrado no artigo 33.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], aplica-se igualmente aos refugiados ainda não reconhecidos como tais.

24 V. Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (JO 2003, L 31, p. 18), aplicável em razão da matéria aos factos do litígio do processo principal, e a Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96), que substituiu a Diretiva 2003/9.

25 V. artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85. Em conformidade com o artigo 39.º, n.º 3, alínea a), desta diretiva, os Estados-Membros continuavam, em contrapartida, a ter liberdade para decidir, de acordo com as suas obrigações internacionais, se autorizavam os requerentes de asilo a permanecer no seu território mesmo *enquanto se aguarda o desfecho do recurso jurisdicional da decisão de indeferimento* proferida em primeira instância.

26 V. artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, nos termos do qual, sem prejuízo do disposto no seu n.º 6 «os Estados-Membros devem autorizar os requerentes a permanecer no território até ao termo do prazo em que podem exercer o seu direito a um recurso efetivo ou, quando este direito tenha sido exercido dentro do prazo, enquanto aguardam o resultado do recurso». O direito do requerente de asilo de permanecer no território do Estado-Membro em causa até que seja proferida uma decisão em primeira instância está atualmente previsto no artigo 9.º, n.º 1, dessa diretiva.

27 V. artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2003/9 e artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33.

29. Este documento — que deve ser válido enquanto o requerente estiver autorizado a permanecer no território do Estado-Membro em causa [28] — não sendo embora um título de residência [29] na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1030/2002 [30], constitui, no entanto, como sublinhou a Comissão na sua resposta à primeira das perguntas escritas anexas ao Despacho de 25 de outubro de 2017, Gnandi (C-181/16, não publicado, EU:C:2017:830), uma autorização emitida pelas autoridades de um Estado-Membro que permite a um nacional de país terceiro *permanecer legalmente no seu território* [31], ainda que de forma temporária e unicamente para efeitos do processo.

30. Ora, enquanto permanecer legalmente, isto é, de forma não irregular, no território do Estado-Membro em causa e enquanto durar essa permanência legal, um requerente de asilo que foi autorizado a permanecer nesse território enquanto aguarda o resultado do seu pedido (em primeira instância ou na sequência da interposição de recurso da decisão da autoridade que se pronuncia em primeira instância) está excluído do âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, como definido no seu artigo 2.º, n.º 1, e no seu artigo 3.º, ponto 2, desta diretiva. A este respeito, é indiferente que a referida autorização tenha sido emitida em aplicação do direito da União ou unicamente do direito nacional; o que conta é a legalidade da situação da pessoa em causa.

31. Como observei nos n.os 54 e 55 das minhas Conclusões de 15 de junho de 2017, esta conclusão é confirmada pelo Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), no qual o Tribunal de Justiça declarou que «[o] artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, conjugado com o considerando 9 desta, deve ser interpretado no sentido de que esta diretiva não é aplicável a um nacional de país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional, na aceção da Diretiva 2005/85, e isto durante o período compreendido entre a apresentação do referido pedido e a adoção da decisão de primeira instância que dele decide ou, sendo caso disso, até ao desfecho do recurso eventualmente interposto da referida decisão» [32].

32. O raciocínio que levou o Tribunal de Justiça a esta conclusão é límpido. Quando um requerente de proteção internacional goza de um direito de permanência no território do Estado-Membro em causa, quer esteja ou não na posse de um título de residência, não está abrangido pela Diretiva 2008/115 porque não se encontra em «situação irregular» nos termos do artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva [33].

33. É verdade que uma «lógica binária» — segundo a qual um nacional de país terceiro está, no que respeita à Diretiva 2008/115, quer em situação «regular» (*rectius* «não irregular»), quer em situação «irregular» — está subjacente ao Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343). Todavia, deve sublinhar-se que não foi numa lógica desta natureza que o Tribunal de Justiça se baseou no seu raciocínio, mas sim na *constatação direta do caráter legal da permanência do requerente de proteção internacional* autorizado a permanecer no Estado-Membro em causa enquanto aguarda o desfecho do procedimento relativo ao seu pedido.

28 V. artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2003/9 e artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33. Como já vimos acima, quando a Diretiva 2005/85 estava em vigor, o direito da União impunha aos Estados-Membros a concessão de um direito de permanência aos requerentes de asilo apenas durante a primeira fase do exame do seu pedido. Com vista a garantir o exercício de um direito de recurso efetivo, o artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 alargou esse direito à fase de reexame do pedido.

29 V., neste sentido, artigo 7.º, n.º 1, última frase, da Diretiva 2005/85 e artigo 9.º, n.º 1, última frase, da Diretiva 2013/32.

30 Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros (JO 2002, L 157, p. 1).

31 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), ii), do Regulamento n.º 1030/2002, entende-se por «título de residência» qualquer autorização emitida pelas autoridades de um Estado-Membro que permite a um nacional de um país terceiro permanecer legalmente no seu território, com exceção de «títulos emitidos durante a análise […] de um pedido de asilo».

32 V. Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, n.º 49 e ponto 1 do dispositivo).

33 V. Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, n.º 48).

34. Esta constatação e a tomada de posição do Tribunal de Justiça no ponto 1 do dispositivo do Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), têm, de resto, um *alcance geral*, que se abstrai das circunstâncias do litígio no processo principal no processo que deu origem a este acórdão. Daí decorre que só se invertesse o referido acórdão é que o Tribunal de Justiça poderia vir a afirmar que a Diretiva 2008/115 se aplica a um requerente de proteção internacional autorizado a permanecer no Estado-Membro em causa enquanto aguarda o desfecho do procedimento relativo ao seu pedido.

35. Além disso, como já sustentei nos n.os 55 a 57 das minhas Conclusões de 15 de junho de 2017, a solução perfilhada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), no que diz respeito à situação de um requerente de asilo autorizado a permanecer no território do Estado-Membro em causa ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85 é imediatamente transponível para a de um requerente a quem foi recusado o seu pedido em primeira instância e que goza, em aplicação do direito nacional, de um direito de permanência nesse Estado enquanto aguarda o desfecho do recurso da decisão de indeferimento.

36. Com efeito, por um lado, contrariamente ao que sustenta o Governo belga, não existe nenhuma diferença «qualitativa» entre o «direito de permanência», previsto no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85, e o direito a que se refere o artigo 39.º desta diretiva, cuja concessão é deixada à discrição do Estado-Membro em causa. Em ambos os casos, trata-se de um direito que só é reconhecido a título temporário e unicamente para os fins do processo. Em ambos os casos, este direito visa, no essencial, proteger o requerente das consequências de uma eventual repulsão que se poderia verificar antes de o seu pedido ser examinado ou antes de este ter podido exercer o seu direito a um recurso jurisdicional efetivo. Em ambos os casos, graças a este direito, o requerente beneficia das vantagens previstas nas normas mínimas em matéria de acolhimento. A única diferença que existia na vigência da Diretiva 2005/85 e que dizia respeito ao caráter imperativo ou facultativo da concessão desse direito foi eliminada pelo artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 que, como já recordei, prevê agora, salvo algumas exceções, a obrigação de os Estados-Membros permitirem a permanência no seu território dos requerentes de proteção internacional durante o prazo para interposição de um recurso da decisão de indeferimento do pedido e durante o exame desse recurso.

37. Por outro lado, para efeitos de aplicação da Diretiva 2008/115, o que conta é a legalidade da permanência do requerente de proteção internacional e não os motivos que tenham justificado a concessão de um direito de permanência a ou a duração prevista deste.

38. Importa precisar, como fiz nos n.os 72 a 82 das minhas Conclusões de 15 de junho de 2017, e como resulta dos Acórdãos de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, n.º 60), e de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.os 75 e 76), que a inaplicabilidade da Diretiva 2008/115 aos requerentes de proteção internacional autorizados a permanecer no território do Estado-Membro em causa enquanto aguardam o desfecho do processo relativo aos seus pedidos e, em termos mais gerais, aos nacionais de países terceiros que não estão em situação irregular na aceção do seu artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva deve ser entendida no sentido que um procedimento de regresso ao abrigo desta diretiva não pode ser validamente *iniciado* a respeito do requerente ou do nacional em causa, e não no sentido de que um procedimento já *iniciado* deva necessariamente ser anulado se, durante o processo, a pessoa em causa apresentar um pedido de proteção internacional ou adquirir, por outros motivos, um direito de residência temporário [34]. Com efeito, nestes casos, o processo pode, sendo caso disso, ser suspenso unicamente pelo prazo de validade do título que concede esse direito de permanência [35].

34 Nomeadamente, porque, após ter sido emitida contra ela uma ordem de regresso *quando se encontrava em situação irregular*, a pessoa em causa obtém do Estado-Membro em causa a concessão de uma autorização que lhe confere um direito de permanência por razões humanitárias ou compassivas nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115.

35 V., neste sentido, artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, que prevê que um Estado-Membro, quando decide conceder um direito de permanência ao nacional de país terceiro, *não toma nenhuma decisão de regresso* a respeito desse nacional, mas que, *se uma decisão dessa natureza já tiver sido tomada*, esta pode ser simplesmente suspensa desse direito durar.

39. Em jeito de conclusão sobre esta primeira parte da minha análise, quero recordar, num plano mais geral, que é apenas quando o reconhecimento do estatuto de refugiado (ou de pessoa que necessita de proteção subsidiária) é definitivamente afastado por *uma decisão que ponha termo ao processo* é que a pessoa em causa perde a *qualidade de requerente de asilo* (ou, em termos mais genéricos, de requerente de proteção internacional) [36]. A meu ver, é só nesse momento que essa pessoa passa a poder ser abrangida pela Diretiva 2008/115 [37], na condição de a sua situação no Estado-Membro em causa ser irregular.

Quanto à interpretação e ao alcance do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115

40. Na primeira parte da minha análise, tal como nas minhas Conclusões de 15 de junho de 2017, defendi que um requerente de asilo (e, de um modo mais geral, um requerente de proteção internacional), como o recorrente no processo principal, cujo pedido foi indeferido em primeira instância, mas que foi autorizado, em aplicação do direito do Estado-Membro em causa, a permanecer no território desse Estado-Membro enquanto aguarda o desfecho do recurso jurisdicional que interpôs da decisão de indeferimento do seu pedido, deve ser considerado, devido a essa autorização, como encontrando-se *legalmente* no referido território e que, por esse motivo, está excluído do âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, conforme definido no artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva, o que impede os Estados-Membros de *iniciarem* um procedimento de regresso contra esse requerente.

41. Pelos motivos que já expus nas minhas Conclusões de 15 de junho de 2017 e que irei seguidamente desenvolver mais pormenorizadamente, em minha opinião, o artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 não fornece argumentos que possam pôr em causa esta posição e que, contrariamente ao que defenderam os Estados-Membros que intervieram na audiência de 11 de dezembro de 2017, esta disposição não confere às autoridades nacionais o poder de adotar uma decisão de regresso na aceção da referida diretiva em circunstâncias como as que estão em causa no litígio no processo principal.

42. Com efeito, somente reconhecendo ao artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 um *alcance derrogatório* do artigo 2.º, n.º 1, dessa mesma diretiva é que se poderia chegar a uma conclusão diferente. Todavia, nenhum elemento, textual, sistemático ou, ainda, extraído da interpretação da vontade do legislador da União, permite concluir nesse sentido.

43. Em primeiro lugar, o artigo 2.º da Diretiva 2008/115 não prevê nenhuma exceção ao âmbito de aplicação desta diretiva tal como definido no seu n.º 1. O artigo 2.º, n.º 2, desta diretiva enuncia os casos em que os Estados-Membros estão autorizados a não seguir os procedimentos previstos nessa diretiva em relação a nacionais de países terceiros em situação irregular na aceção do n.º 1 desse artigo. Em contrapartida, nenhuma derrogação está prevista à regra, inscrita no n.º 1, segundo a qual a Diretiva 2008/115 só se aplica aos nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular.

36 Nos termos do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2005/85, e atualmente do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2013/32, deve ser considerado «requerente de asilo» «o nacional de país terceiro ou apátrida que apresentou um pedido de asilo relativamente ao qual *não foi ainda proferida uma decisão final*». O sublinhado é meu. A mesma definição figurava no artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2003/09 e figura atualmente no artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2013/33. O conceito de «decisão final» está, por sua vez, definido no artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2005/85, como «a decisão […] que já não é suscetível de recurso no âmbito do capítulo V da [referida] diretiva, independentemente de esse recurso permitir aos requerentes permanecer no Estado-Membro em causa». V., igualmente, artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2013/32.

37 Nos seus comentários ao Livro Verde, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) — após ter reconhecido a importância, para efeitos de preservação da integridade do sistema de asilo, de uma política eficaz de regresso das pessoas cujo pedido de asilo tenha sido recusado «regularmente» — precisa que «[b]y "properly rejected asylum-seekers", UNHCR means those who, after due consideration of their claims in fair procedures, have been found not to qualify for refugee status on the basis of the 1951 Convention, nor to be in need of protection on other grounds, including, but not exclusively, obligations under international human rights instruments, and who are not authorised to stay in the country concerned for other compelling reasons. For UNHCR, the key consideration is that the rejection has taken place in accordance with international protection standards […]»

44. Em segundo lugar, resulta claramente da redação do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 [38], bem como da sua colocação no capítulo II desta diretiva, com a epígrafe «Termo da situação irregular», que esta disposição se limita a permitir que os Estados-Membros cumulem vários atos a fim de dar início ao procedimento de regresso sem demora *logo que* seja adotada *uma decisão que ponha termo à situação regular* da pessoa em causa, e que marque assim o início da sua situação irregular [39]. Esta redação não autoriza, em contrapartida, uma interpretação segundo a qual os Estados-Membros estariam autorizados a adotar uma decisão de regresso a respeito de nacionais de países terceiros que *não estejam abrangidos* pelo âmbito de aplicação da Diretiva definido no artigo 2.º, n.º 1, isto é, nacionais de países terceiros que *não estejam em situação irregular*. Uma interpretação desta natureza não só seria contrária à redação do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 e do artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva, como colidiria também com a própria definição do conceito de «decisão de regresso», que, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, da referida diretiva, abrange «uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou *declare a situação irregular* de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso» [40].

45. Em terceiro lugar, saliento, como já tinha feito no n.º 87 das minhas Conclusões de 15 de junho de 2017, que, em conformidade com a sua redação, o artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 se aplica «sem prejuízo [das] disposições aplicáveis do direito [da União] e do direito nacional». Ora, como sublinhou a Comissão nas suas alegações orais na audiência de 1 de março de 2017, entre essas disposições figuram igualmente o artigo 7.º n.º 1, e o artigo 39.º, n.º 3, da Diretiva 2005/85 e, atualmente, o artigo 9.º, n.º 1, e o artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, bem como a regulamentação dos Estados-Membros que conferem ao requerente de proteção internacional o direito de permanecer nos seus territórios durante o exame do seu pedido. A margem de manobra reconhecida aos Estados-Membros pelo artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 não pode, por conseguinte, ser exercida sem ter em conta as referidas disposições e regulamentações.

46. Em quarto lugar, resulta dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2008/115 que a primeira redação do artigo 6.º, n.º 6, desta diretiva, vertida no artigo 6.º, n.º 3, da proposta de diretiva relativa ao regresso, limitava-se a dispor que «[a] decisão de regresso será emitida mediante ato ou decisão separada ou em conjunto com uma medida de afastamento». Na exposição de motivos dessa proposta foi explicado que essa precisão tinha sido introduzida para responder às preocupações expressas, quando das consultas prévias, por numerosos Estados-Membros que receavam que o procedimento em duas fases (decisão de regresso e decisão de afastamento) previsto pela Comissão causasse atrasos [41]. Foi na sequência de uma alteração proposta pelo Conselho — com vista a reconhecer expressamente aos Estados-Membros, para além da faculdade de cumular a decisão de regresso com a decisão de afastamento, a de cumular estes atos com uma decisão que põe termo à situação regular da pessoa em causa — que o legislador da União chegou finalmente à redação atual do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 [42]. Apesar desta alteração de texto, o objetivo desta disposição manteve-se inalterado, a saber, o de reconhecer aos Estados-Membros uma certa margem de manobra quanto ao *procedimento a seguir* para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. Nada permite, em contrapartida, considerar que adquiriu, num estádio qualquer do processo de adoção da Diretiva 2008/115, vocação para conferir aos Estados-Membros a possibilidade de derrogar o quadro claramente delimitado pelo artigo 1.º e pelo artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva, que fixa o objeto e o

38 Recorde-se que esta disposição prevê que uma decisão de regresso ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva, eventualmente acompanhada de uma decisão de afastamento, pode ser adotada *concomitantemente* com «decisões de cessação da permanência regular».

39 Embora a redação em língua francesa do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 não seja desprovida de algumas ambiguidades, outras versões linguísticas, como, por exemplo, a italiana («decidano di porre fine al soggiorno regolare») ou inglesa («decision on the ending of a legal stay») são extremamente claras quanto à necessidade de que seja adotada uma decisão *que ponha termo* à situação regular.

40 O sublinhado é meu.

41 Ponto 4 da proposta de diretiva relativa ao regresso, na secção intitulada «Capítulo II». V., igualmente, as *SCIFA Guidelines* (documento do Conselho 6624/07), reproduzidas no anexo 4 de F. Lutz, *op. cit.*, p. 175.

42 V. *Council position before trilogue* (documento do Conselho 15566/07) reproduzido no anexo 5 de F. Lutz, *op. cit.*, p. 197.

âmbito de aplicação desta, e permitir aos Estados-Membros adotarem uma decisão de regresso em relação a um nacional de país terceiro que não se encontre em situação irregular [43]. Se essa tivesse sido a intenção do legislador, esta teria sem dúvida sido mais claramente expressa e enquadrada, sem estar dissimulada por trás de uma disposição de natureza processual.

47. Em quinto lugar, quanto aos argumentos de ordem teleológica em que se apoiaram alguns Estados-Membros nas suas respostas às perguntas formuladas pelo Tribunal de Justiça no seu Despacho de 25 de outubro de 2017, Gnandi (C-181/16, não publicado, EU:C:2017:830), e durante a audiência de 11 de dezembro de 2017, é, sem dúvida, verdade que o artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 visa um objetivo de celeridade dos procedimentos de regresso. Com efeito, a adoção concomitante da decisão que põe termo à situação regular e da decisão de regresso facilita, uma vez que se trata de atos interligados e interdependentes, uma fundamentação desta última *per relationem* e, sobretudo, permite o desenrolar em paralelo e eventualmente cumulativo dos processos de recurso destes atos. Em termos mais genéricos, como resulta do considerando 4 da Diretiva 2008/115 e como o Tribunal de Justiça já reconheceu inúmeras vezes, a instauração de uma política eficaz de afastamento e de repatriamento dos nacionais de países terceiros em situação irregular figura entre os objetivos prosseguidos por esta Diretiva 2008/115 [44].

48. Todavia, deve sublinhar-se que a Diretiva 2008/115 visa instaurar um sistema fundado em regras claras, transparentes e equitativas [45], com vista a promover, num domínio tão sensível como o do regresso forçado de nacionais de países terceiros, a segurança jurídica e assegurar, simultaneamente, a eficácia dos procedimentos de regresso e o respeito pelos direitos fundamentais das pessoas em causa [46].

49. Para o alcançar, a Diretiva 2008/115 inspira-se na mesma «lógica binária» que está subjacente ao Acórdão de 30 de maio de 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), acórdão que se revela, por conseguinte, coerente com o espírito desta diretiva. A fim de limitar tanto quanto possível incertezas na aplicação das regras nela previstas, esta diretiva estabelece, no seu artigo 6.º, n.º 1, uma *obrigação* para os Estados-Membros de proceder ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território e prevê, ao mesmo tempo, no seu artigo 6.º, n.os 2 a 5, *exceções* claras a esta obrigação. Fora destas exceções, qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no território do Estado-Membro em causa, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, deve ser objeto de uma decisão de regresso [47]. Pelo contrário, os nacionais de país terceiro que não estejam em situação irregular ou que não estejam abrangidos pelas referidas exceções estão, em princípio, excluídos dos procedimentos previstos na referida diretiva, enquanto perdurarem os motivos da exclusão.

50. Ora, a interpretação do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 proposta pelos Estados-Membros que intervieram na audiência de 11 de dezembro de 2017, na parte em que visa permitir que seja *iniciado* um procedimento de regresso em relação a uma categoria de nacionais de países terceiros não abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva [48], é, como já tive a oportunidade de referir acima,

43 Por outro lado, saliento que o último elemento da frase do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115, que precisa que esta disposição não prejudica «disposições aplicáveis do direito [da União] e do direito nacional» — entre as quais figuram, como já tive recordei no n.º 44 das presentes conclusões, as que conferem aos requerentes de proteção internacional o direito de permanência no território do Estado-Membro em causa enquanto aguarda o desfecho do procedimento relativo ao seu pedido — não figurava no texto da alteração proposta pelo Conselho, mas foi acrescentado posteriormente.

44 V., neste sentido, Acórdãos El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, n.º 59), e de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 75).

45 V. considerando 4 desta diretiva.

46 V., nomeadamente, considerandos 2, 17, 24 e artigo 1.º desta diretiva.

47 O que significa que os Estados-Membros deixam de poder tolerar livremente a presença desses nacionais de países terceiros no seu território.

48 A saber, os requerentes de proteção internacional que beneficiam, em aplicação do direito da União ou do direito nacional, de uma autorização de permanência no território de um Estado-Membro, ainda que temporária e somente para os fins do processo.

não somente contrária à letra e ao espírito desta diretiva, mas prejudica igualmente o objetivo de segurança jurídica que ela prossegue, favorecendo a criação de zonas cinzentas e alimentando a difusão de práticas diferentes entre os Estados-Membros [49], o que, de resto, é incompatível com a missão da própria diretiva, que é a de criar um corpo de normas e práticas comuns.

51. O facto de um requerente de proteção internacional que beneficie de um direito de permanência no território de um Estado-Membro seja ao mesmo tempo objeto de uma decisão de regresso que, apesar de não poder ser executada imediatamente de forma coerciva, lhe impõe, no entanto, a obrigação de abandonar o território desse Estado leva à criação de uma situação de insegurança ou mesmo, por vezes, de opacidade jurídica suscetível de prejudicar não só a transparência, mas também a eficácia [50] dos procedimentos de regresso, bem como de interferir com o respeito, por parte das autoridades competentes do Estado-Membro em causa, das normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, recordadas *supra* [51]. Tudo isto, no fim de contas, para um ganho, nem sempre evidente, em termos de celeridade do procedimento. Com efeito, é verdade que a adoção concomitante da decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional em primeira instância e da decisão de regresso permite, em princípio, o desenrolar paralelo de eventuais processos de recurso desses dois atos. Todavia, deve sublinhar-se que uma vez que a decisão de regresso está fundamentada pela adoção da decisão de indeferimento, um recurso da primeira, interposto depois de ter sido negado provimento ao recurso da última, poderá, por sua vez, improceder rapidamente. Além disso, uma ordem de regresso poderia, sendo caso disso, em aplicação do artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 e quando o direito nacional o admita, ser emitida pelo órgão jurisdicional no qual foi interposto recurso da decisão que indeferiu o pedido de proteção internacional em primeira instância, simultaneamente com o acórdão que nega provimento a esse recurso. Ora, uma vez que, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, o recurso interposto de uma decisão de regresso não tem necessariamente efeito suspensivo (é esse o caso em direito belga), uma ordem dessa natureza poderia, sendo caso disso, ser executada apesar de ter sido interposto recurso dessa decisão.

III. Conclusão

52. À luz das considerações precedentes, bem como da análise efetuada nas minhas conclusões de 15 de junho de 2017, mantenho a minha proposta inicial de resposta à questão prejudicial colocada pelo Conseil d'État (Bélgica), que foi formulada nas referidas conclusões do seguinte modo:

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, designadamente o seu artigo 2.º, n.º 1, e o seu artigo 5.º, bem como os princípios da não repulsão e da proteção jurisdicional efetiva, inscritos, respetivamente, no artigo 19.º, n.º 2, e no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, opõem-se à adoção de uma decisão de regresso nos termos do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva, relativamente a um nacional de um país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional, na aceção da Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, e que, em aplicação do direito da União e/ou do direito nacional, esteja autorizado

49 A este respeito, observo que na audiência de 11 de dezembro de 2017, a Comissão precisou que, segundo as informações disponíveis, a prática de notificar a um requerente de proteção internacional uma decisão de regresso a partir da adoção da decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional em primeira instância diz respeito a apenas um número limitado de Estados-Membros, a saber, a República Federal da Alemanha, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Finlândia e o Reino da Suécia.

50 Em princípio, uma vez iniciado, um procedimento de regresso deve ser levado a seu termo. Logo que se constate a irregularidade da situação, o objetivo do afastamento é fixado o mais rapidamente possível e deve, em princípio, ser respeitado [V. Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 76)]. Seria por conseguinte desejável que esse procedimento só fosse iniciado quando o indeferimento do pedido de proteção internacional se tornou definitivo, em vez de ficar suspenso ou de ter de ser recomeçado quando a decisão que indefere esse pedido em primeira instância for anulada.

51 No que diz respeito à ordem de abandonar o território notificada a S. Gnandi, remeto para as considerações desenvolvidas nos n.os 84 a 99 das minhas Conclusões de 15 de junho de 2017.

a permanecer no Estado-Membro em que apresentou o seu pedido de proteção internacional, durante o prazo de recurso previsto no artigo 39.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85 contra o indeferimento desse pedido e, quando esse recurso tenha sido interposto dentro do prazo, durante a sua apreciação. A Diretiva 2008/115, bem como os princípios da não repulsão e da proteção jurisdicional efetiva, não se opõem, pelo contrário, a que tal decisão de regresso seja adotada relativamente a esse nacional após a declaração de improcedência do referido recurso, salvo se, ao abrigo do direito nacional, essa pessoa for autorizada a permanecer no Estado-Membro em questão enquanto aguarda a resolução definitiva do procedimento de asilo.