Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 28 de maio de 2020[1]

Processo C-233/19

B.
contra
Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela cour du travail de Liège (Tribunal Superior do Trabalho de Liège, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Política de imigração — Diretiva 2008/115/CE — Artigo 14.º, n.º 1, alínea b) — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Nacional de um país terceiro que padece de uma doença grave — Indeferimento de um pedido de autorização de residência por razões médicas — Ordem de abandonar o território — Concessão de um auxílio social»

1. No âmbito do presente reenvio prejudicial apresentado pela cour du travail de Liège (Tribunal Superior do Trabalho de Liège, Bélgica), o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre as condições a que se encontra sujeito o efeito suspensivo de um recurso interposto de uma decisão que ordena a um nacional de um país terceiro que padece de uma doença grave que abandone o território de um Estado-Membro, à luz da Diretiva 2008/115/CE[2]. A particularidade deste caso reside no facto de o órgão jurisdicional de reenvio não ser competente, nos termos do direito processual nacional, para se pronunciar sobre a legalidade desta decisão. Proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão submetida, limitando-se aos aspetos que são da competência do órgão jurisdicional de reenvio.

Quadro jurídico

Diretiva 2008/115

2. O artigo 3.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2008/115 dispõe:

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

[…]

4) "Decisão de regresso", 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;

5) "Afastamento", a execução do dever de regresso, ou seja, o transporte físico para fora do Estado-Membro.»

1 Língua original: francês.

2 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98).

3. O artigo 5.º da mesma diretiva enuncia:

«Na aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros devem ter em devida conta o seguinte:

[…]

c) O estado de saúde do nacional de país terceiro em causa;

e respeitar o princípio da não-repulsão.»

4. O artigo 8.º, n.º 3, da referida diretiva prevê:

«Os Estados-Membros podem emitir uma ordem de afastamento por decisão ou ato administrativo ou judicial autónomo.»

5. O artigo 12.º da mesma diretiva prevê, no seu n.º 1:

«As decisões de regresso e, se tiverem sido emitidas, as decisões de proibição de entrada e as decisões de afastamento são emitidas por escrito e contêm as razões de facto e de direito que as fundamentam, bem como informações acerca das vias jurídicas de recurso disponíveis.»

6. O artigo 13.º da Diretiva 2008/115 enuncia nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. O nacional de país terceiro em causa deve dispor de vias de recurso efetivo contra as decisões relacionadas com o regresso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º, ou da possibilidade de requerer a sua reapreciação, perante uma autoridade judicial ou administrativa competente ou um órgão competente composto por membros imparciais que ofereçam garantias de independência.

2. A autoridade ou o órgão acima mencionados são competentes para reapreciar as decisões relacionadas com o regresso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º, incluindo a possibilidade de suspender temporariamente a sua execução, a menos que a suspensão temporária já seja aplicável ao abrigo da legislação nacional.»

7. Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, desta diretiva:

«À exceção da situação prevista nos artigos 16.º e 17.º, os Estados-Membros asseguram que sejam tidos em conta, tanto quanto possível, os seguintes princípios em relação aos nacionais de países terceiros durante o prazo para a partida voluntária concedido nos termos do artigo 7.º e durante os períodos de adiamento do afastamento previstos no artigo 9.º:

a) A manutenção da unidade familiar com os membros da família presentes no seu território;

b) A prestação de cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico de doenças;

c) A concessão de acesso ao sistema de ensino básico aos menores, consoante a duração da sua permanência;

d) A consideração das necessidades específicas das pessoas vulneráveis.»

Direito belga

8. O artigo 9.º *ter*, n.º 1, da loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 15 de décembre 1980 (Lei Relativa à Entrada no Território, à Residência, ao Estabelecimento e à Expulsão de Estrangeiros de 15 de dezembro de 1980) (*Moniteur belge* de 31 de dezembro de 1980, p. 14584), na versão aplicável aos factos no processo principal, dispõe:

«O cidadão estrangeiro residente na Bélgica que demonstre a sua identidade em conformidade com o n.º 2 e que padeça de uma determinada doença que implique um risco real para a sua vida ou para a sua integridade física ou um risco real de tratamento desumano ou degradante, quando não existe nenhum tratamento adequado no seu país de origem ou no país onde reside, pode pedir a autorização de residência no Reino ao Ministro ou ao seu delegado.

[…]»

9. O artigo 57.º, n.º 2, da loi organique des centres publics d'action sociale, du 8 juillet 1976 (Lei Orgânica dos Centros Públicos de Ação Social de 8 de julho de 1976) (*Moniteur belge* de 5 de agosto de 1976, p. 9876), prevê:

«Em derrogação das outras disposições da presente lei, a missão do centro público de ação social limita-se:

1.º À concessão de assistência médica urgente aos estrangeiros que permaneçam ilegalmente no Reino;

[…]

Um estrangeiro que tenha declarado ser refugiado e que apresente um pedido para ser reconhecido como tal permanece ilegalmente no Reino quando o pedido de asilo tenha sido indeferido e quando uma ordem para abandonar o território tiver sido notificada ao estrangeiro em causa.

O auxílio social concedido a um estrangeiro que era de facto beneficiário desse auxílio na data em que lhe foi notificada uma ordem para abandonar o território, cessa, com exceção da assistência médica urgente, na data em que esse cidadão estrangeiro abandona efetivamente o território e, o mais tardar, na data em que expira o prazo da ordem para abandonar o território.

[…]»

Matéria de facto do processo principal, tramitação no Tribunal de Justiça e questão prejudicial

10. Em 4 de setembro de 2015, B., nacional de um país terceiro, apresentou um pedido de asilo na Bélgica. Este pedido foi inferido pela autoridade competente. Em 27 de abril de 2016, o conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) negou provimento a um recurso interposto por B. contra esta decisão de indeferimento.

11. Em 26 de setembro de 2016, B. apresentou um pedido de autorização de residência [3] por razões médicas, alegando padecer de várias doenças graves.

12. Em 22 de dezembro de 2016, o pedido foi declarado admissível e, por conseguinte, B. beneficiou do auxílio social do Centre public d'action sociale de Liège (Centro Público de Ação Social de Liège; a seguir «CPAS»).

3 Com base no artigo 9.º *ter* da loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 15 de décembre 1980 (Lei Relativa à Entrada no Território, à Residência, ao Estabelecimento e à Expulsão de Estrangeiros, de 15 de dezembro de 1980).

13. Por Decisões de 28 de setembro de 2017, notificadas em 23 de outubro de 2017, o pedido de autorização de residência apresentado por B. foi indeferido, tendo a autoridade competente emitido uma decisão ordenando-lhe que abandonasse o território [4].

14. Em 28 de novembro de 2017, B. interpôs um recurso de anulação e suspensão dessas decisões no conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros).

15. Por duas Decisões de 28 de novembro de 2017, o CPAS retirou a B. o auxílio social a partir de 23 de outubro de 2017. Em contrapartida, concedeu-lhe assistência médica urgente a partir de 1 de novembro de 2017.

16. Em 28 de dezembro de 2017, B. recorreu das decisões do CPAS que lhe retiraram o auxílio social perante o tribunal du travail de Liège (Tribunal do Trabalho de Liège) e solicitou a este órgão jurisdicional que ordenasse a reposição do benefício deste auxílio a partir de 23 de outubro de 2017.

17. Por Decisão de 15 de março de 2018, o tribunal du travail de Liège (Tribunal do Trabalho de Liège) julgou improcedente o recurso na parte respeitante ao auxílio social.

18. Em 16 de abril de 2018, B. recorreu dessa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.

19. Este órgão jurisdicional observa que, atendendo à data da notificação da decisão de abandonar o território e na sequência de uma nova decisão adotada pelo CPAS, o período abrangido pelo recurso é o período compreendido entre 23 de outubro de 2017 e 31 de janeiro de 2018 e que, durante esse período, B. não dispunha de um título de residência [5].

20. Após ter afastado a possibilidade de conceder a B. o benefício do auxílio social com base numa eventual impossibilidade de regresso ao seu país de origem por razões médicas, na aceção da regulamentação belga relativa ao apoio social, o órgão jurisdicional de reenvio constata que o resultado do litígio no processo principal depende dos efeitos a atribuir à solução encontrada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Abdida [6].

21. O órgão jurisdicional de reenvio considera, com efeito, que deve dar provimento ao recurso do recorrente caso seja reconhecido efeito suspensivo ao recurso de anulação e suspensão por este interposto no conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros). Este órgão jurisdicional esclarece que, nos termos da legislação belga, este recurso não tem efeito suspensivo, mas que tal efeito poderá ter de lhe ser reconhecido por força do Acórdão Abdida [7]. O referido órgão jurisdicional considera, no entanto, que é difícil determinar as condições em que uma jurisdição social deve reconhecer caráter suspensivo a tal recurso, questão que tem dado azo a decisões divergentes por parte dos órgãos jurisdicionais belgas e que admite, pelo menos, três respostas distintas, cada uma com vantagens e desvantagens.

4 Nos 30 dias subsequentes à notificação.

5 O órgão jurisdicional de reenvio precisa igualmente que o novo pedido de auxílio social apresentado por B. em 1 de fevereiro de 2018 foi indeferido por uma Decisão do CPAS de 20 de fevereiro de 2018 e que esta decisão de indeferimento foi objeto de novo recurso. Isto explica a razão pela qual o período em causa no âmbito do presente processo se limita ao período compreendido entre 23 de outubro de 2017 e 31 de janeiro de 2018.

6 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

7 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

22. Nestas condições, a cour du travail de Liège (Tribunal do Trabalho de Liège), por Decisão de 11 de março de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de março de 2019, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 5.º e 13.º da Diretiva [2008/115], lidos à luz dos artigos 19.º, n.º 2, e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [a seguir "Carta"], bem como o artigo 14.º, n.º 1, alínea b) desta diretiva, à luz do Acórdão [Abdida] [8], ser interpretados no sentido de que conferem efeito suspensivo a um recurso interposto de uma decisão que ordena a um nacional de um país terceiro que padece de uma doença grave que abandone o território do Estado-Membro, quando o recorrente sustenta que a execução dessa decisão é suscetível de o expor a um risco sério de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde,

– sem necessidade de fazer uma apreciação de recurso, bastando a respetiva interposição para suspender a execução da decisão que ordena o abandono do território,

– ou mediante um controlo marginal que incida sobre a existência de uma alegação defensável ou sobre a inexistência de fundamentos de inadmissibilidade ou improcedência manifestas do recurso interposto para o Conselho do Contencioso dos Estrangeiros,

– ou ainda mediante a fiscalização plena e completa pelos órgãos jurisdicionais do trabalho, a fim de determinar se a execução dessa decisão é efetivamente suscetível de expor o recorrente a um risco sério de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde?»

23. Foram apresentadas observações escritas pelas partes no processo principal, pelos Governos belga, neerlandês e checo, bem como pela Comissão Europeia. Na audiência de 22 de janeiro de 2020, todas as partes foram ouvidas, com exceção do Governo checo.

Análise

24. O caso vertente tem como pano de fundo o Acórdão Abdida [9] e a sua interpretação, pelos órgãos jurisdicionais belgas, a nível nacional. Em primeiro lugar, proponho ao Tribunal de Justiça efetuar uma delimitação do âmbito de aplicação da questão prejudicial, após a qual analisarei esta questão à luz da Diretiva 2008/115 e, por último, por razões de exaustividade, tecerei algumas observações breves a respeito das condições do efeito suspensivo de um recurso contra uma decisão de regresso.

Quanto à delimitação do âmbito de aplicação da questão prejudicial

25. Na minha opinião, a questão tal como é apresentada deve ser reformulada, a fim de proporcionar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta útil que lhe permita resolver o litígio que lhe é submetido.

26. Recordemos brevemente os factos e os pontos suscitados no caso em apreço.

27. B., que é nacional de um país terceiro, viu o seu pedido de autorização de residência ser indeferido e, em simultâneo, recebeu uma ordem de abandonar o território. B. interpôs recurso de anulação e suspensão contra estas decisões na jurisdição *administrativa* competente. Em paralelo, o CPAS retirou-lhe o benefício do auxílio social, concedendo-lhe, porém, assistência médica urgente. B. interpôs recurso destas decisões na jurisdição *social* competente.

8 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

9 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

28. É justamente a jurisdição social, de segunda instância, que se dirige ao Tribunal de Justiça. Chamado a determinar se B. tem direito ao auxílio social, este órgão jurisdicional considera que necessita de ser esclarecido quanto às condições de um efeito suspensivo do recurso interposto contra a decisão que ordena que B. abandone o território belga.

29. Apesar de ter a melhor das intenções e a melhor vontade do mundo, não vislumbro como é que a resposta do Tribunal de Justiça à presente questão prejudicial seria de molde a orientar o órgão jurisdicional de reenvio a respeito do problema específico que é chamado a apreciar. Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio não tem competência para se pronunciar sobre a legalidade da decisão de regresso nem sobre o efeito suspensivo que uma ação contra tal decisão teria, considero desnecessária a apreciação desse efeito suspensivo. Só a questão de saber se B. tem direito ao auxílio social em questão tem utilidade para o órgão jurisdicional de reenvio.

30. Neste contexto, não compete, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça proceder a uma apreciação das normas processuais belgas que regem os recursos contra as decisões de regresso, e não é certamente da competência do Tribunal de Justiça decidir a respeito de uma querela relativa à interpretação do direito nacional, a qual parece ser controversa a nível nacional [10].

31. A situação seria evidentemente diferente caso se considerasse que o sistema de organização judiciária do Reino da Bélgica *enquanto tal*, com a sua repartição de competências entre as jurisdições administrativas, para apreciação da legalidade de residência, e as jurisdições sociais, para apreciação das questões sociais, não estava em conformidade com a Diretiva 2008/115. Não vislumbro qualquer indicação de que seja esse o caso. Pelo contrário, esta repartição parece estar em perfeita harmonia com uma organização jurisdicional tradicional a nível nacional.

32. Por último, não considero que esta conclusão esteja em contradição com os ensinamentos do Acórdão Abdida [11]. Recorde-se que, neste processo, que versava igualmente sobre a legislação belga e cuja situação factual correspondia, em grande medida, à do caso em apreço, o Tribunal de Justiça respondeu às questões de uma jurisdição social a respeito tanto do efeito suspensivo de um recurso administrativo como de aspetos de natureza social. Contudo, diferentemente do que sucede no litígio em causa no processo principal, é possível afirmar que, no processo que deu lugar ao Acórdão Abdida [12], a resposta do Tribunal de Justiça sobre o efeito suspensivo foi suscetível de contribuir para a resolução da situação do interessado. Ora, não me parece ser esse aqui o caso. Com efeito, no caso vertente, já é ponto assente que B. deve, por força do Acórdão Abdida [13], dispor de um recurso com efeito suspensivo para se opor à ordem de abandonar o território.

33. Proponho, como tal, que a questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio seja entendida do seguinte modo: as disposições da Diretiva 2008/115, em especial, os seus artigos 5.º e 13.º e o artigo 14.º, n.º 1, alínea b), opõem-se à regulamentação de um Estado-Membro nos termos da qual a prestação social recebida por um nacional de um país terceiro que seja objeto de uma decisão de regresso contra a qual ele tenha interposto recurso, e que padece de uma doença grave, é limitada à assistência médica urgente?

34. Por outras palavras, coloca-se, pois, a questão de saber que direitos sociais podiam as autoridades belgas conceder ou não a B. A fim de responder a esta questão é necessário determinar os direitos sociais que B. pode retirar das disposições da Diretiva 2008/115.

10 V., neste sentido, Acórdãos de 17 de dezembro de 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, n.º 35); e de 19 de junho de 2018 (Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, n.º 34). V., igualmente, as minhas conclusões no processo JZ (Pena de prisão em caso de proibição de entrada) (C-806/18, EU:C:2020:307, n.º 36).

11 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

12 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

13 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

Quanto aos requisitos decorrentes da Diretiva 2008/115

35. A Diretiva 2008/115 tem por objeto, conforme enuncia o seu artigo 1.º, estabelecer normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais e do direito internacional. Resulta do considerando 4 desta diretiva que a mesma visa estabelecer normas claras, transparentes e justas para uma política de regresso eficaz, enquanto elemento necessário de uma política de migração bem gerida. Para o efeito, a referida diretiva estabelece um sistema completo a fim de garantir que um nacional de país terceiro em situação irregular abandona o território da União [14]. Quando, em primeiro lugar, o nacional de um país terceiro é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, isto é, se encontra em situação irregular no território de um Estado-Membro [15], em segundo lugar, esse Estado-Membro não decidiu não aplicar esta diretiva pelos motivos que a mesma reproduz exaustivamente [16] e, em terceiro lugar, o nacional de um país terceiro não é titular dos direitos à livre circulação [17] definidos no artigo 2.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 2016/399 [18], esse nacional deve ser repatriado. Isto, evidentemente, sem prejuízo das exceções previstas no artigo 6.º, n.ºs 2 a 5, da Diretiva 2008/115.

36. O procedimento de regresso compreende várias etapas, que são especificadas no capítulo II da Diretiva 2008/115. Numa primeira fase, um Estado-Membro toma uma decisão de regresso relativamente ao nacional de um país terceiro que se encontre em situação irregular [19]. A decisão de regresso prevê normalmente um prazo adequado para a partida voluntária do interessado [20], mas existem exceções a essa regra [21], nomeadamente a relativa ao risco de fuga do interessado. Em seguida, se não tiver sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária, em conformidade com a Diretiva 2008/115, ou se a obrigação de regresso não tiver sido cumprida dentro do prazo previsto para a partida voluntária, os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para executar a decisão de regresso [22], a saber, o transporte físico para fora do Estado-Membro [23]. Esta execução é designada «afastamento».

37. Importa sublinhar que, nos termos da Diretiva 2008/115 [24], os Estados-Membros *podem* emitir (e, portanto, não são obrigados a fazê-lo) uma ordem de afastamento por decisão ou ato administrativo ou judicial autónomo.

38. No contexto do procedimento de regresso, os Estados-Membros são, evidentemente, obrigados a garantir os direitos fundamentais do nacional de um país terceiro em causa [25]. Isto resulta, em termos gerais, do artigo 1.º da Diretiva 2008/115 [26] e, em especial, de uma série de disposições desta diretiva.

14 V., igualmente, as minhas conclusões no processo JZ (Pena de prisão em caso de proibição de entrada) (C-806/18, EU:C:2020:307, n.º 26).

15 V. artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

16 V. artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115.

17 V. artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115.

18 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1).

19 V. artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115. A mesma disposição precisa que tal não prejudica as exceções previstas nos n.ºs 2 a 5 do mesmo artigo.

20 V. artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

21 V. artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115.

22 V. artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

23 V. artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115.

24 V. artigo 8.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115.

25 O respeito pelos direitos fundamentais foi descrito, a meu ver corretamente, pela doutrina do «princípio fundamental para a interpretação da diretiva»; v. Lutz, F. «Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals», em Hailbronner, K., e Thym, D. (ed.), *EU immigration and asylum law — a commentary*, 2.ª ed., 2016, C.H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden, artigo 1.º, n.º 19, p. 667 e 668.

26 Nos termos do qual esta diretiva estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito da União e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do homem.

39. Além disso, tal como o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de esclarecer, a interpretação das disposições da Diretiva 2008/115 deve ser feita, como recorda o considerando 2, com pleno respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade das pessoas em causa [27].

40. Por conseguinte, se os direitos fundamentais dos interessados devem ser respeitados pelos Estados-Membros, tal é sempre assegurado no âmbito do procedimento de regresso. Estes direitos fundamentais dos interessados podem ser de natureza substantiva, por exemplo tendo em conta o seu estado de saúde [28], ou processual, como a forma das decisões de regresso [29] ou ainda a possibilidade de dispor de uma via recurso [30].

41. No que respeita ao estado de saúde [31] da pessoa em causa, resulta claramente do Acórdão Abdida [32] que «o artigo 14.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não prevê a cobertura, na medida do possível, das necessidades básicas de um nacional de país terceiro que padece de uma doença grave, a fim de garantir que os cuidados de saúde urgentes e o tratamento indispensável das doenças possam efetivamente ser prestados, durante o período em que o Estado-Membro em causa deve adiar o afastamento do nacional de país terceiro na sequência da interposição de um recurso da decisão de regresso contra ele tomada» [33]. Além disso, o Tribunal de Justiça destacou igualmente neste acórdão que o Estado-Membro se encontra obrigado a garantir tais cuidados «quando [o interessado] não dispuser de meios para, ele próprio, prover às suas necessidades» [34].

42. Retiro desta passagem do Acórdão Abdida [35] que o apoio de base em questão se justifica *apenas* pelo estado de necessidade do beneficiário.

43. Trata-se aqui de um exame factual que deve ser efetuado pelo órgão jurisdicional de reenvio enquanto jurisdição social.

44. Quanto ao resto, tal como sublinhado no considerando 12 da Diretiva 2008/115, as condições básicas de subsistência de um nacional de um país terceiro são definidas de acordo com a lei nacional [36].

45. Convém esclarecer que não resulta de forma alguma da Diretiva 2008/115 que o nacional de um país terceiro em causa deve beneficiar do mesmo nível de apoio social que o concedido a outras pessoas, tais como os nacionais de países terceiros com residência legal ou ainda os cidadãos da União. Cabe a cada Estado-Membro determinar o nível de apoio, desde que os cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico de doenças possam ser efetivamente prestados.

46. Por conseguinte, como bem assinala a Comissão, da perspetiva do direito da União, o facto de o direito belga considerar ou não legal a permanência de B. não afeta o direito de B. beneficiar, ao abrigo da Diretiva 2008/115, de um auxílio financeiro, além da assistência médica urgente, a fim de cobrir as suas necessidades básicas.

27 V. Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 42).

28 V. Artigo 5.º, alínea c), da Diretiva 2008/115.

29 V. Artigo 12.º da Diretiva 2008/115.

30 V. Artigo 13.º da Diretiva 2008/115.

31 Uma pessoa que padeça de uma doença não é, em si mesma, uma «pessoa vulnerável» na aceção do artigo 3.º, n.º 9, da Diretiva 2008/115, nos termos do qual são pessoas vulneráveis menores, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.

32 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33 V. Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 62 e dispositivo).

34 V. Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 59).

35 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

36 V., igualmente, Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 54).

47. Do mesmo modo, saliento que, nos termos desta diretiva, não é necessário que uma permanência seja qualificada de «permanência regular» para apreciar a legalidade da recusa do auxílio social.

48. À luz das considerações precedentes, deve concluir-se que, na medida em que são garantidos os cuidados de saúde urgentes e o tratamento indispensável das doenças, o que inclui as necessidades básicas, ao nacional de um país terceiro em situação irregular quando este se encontra privado dos meios para prover às suas próprias necessidades, os requisitos da Diretiva 2008/115 estão cumpridos.

Quanto à situação de B.

49. Com base nas considerações anteriores é possível retirar as seguintes conclusões a respeito do presente processo.

50. Em primeiro lugar, a situação do recorrente no processo principal enquadra-se no âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115: foi tomada uma decisão de regresso relativamente ao recorrente e este interpôs recurso da mesma. A este respeito, demonstrando-se que este que não dispõe de meios para prover às suas necessidades, o Reino da Bélgica é obrigado, por força do artigo 14.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2008/115, a prestar-lhe um auxílio social que cubra as suas necessidades básicas.

51. Em segundo lugar, esta conclusão é independente das condições para o efeito suspensivo de um processo perante as jurisdições administrativas. A Diretiva 2008/115 não exige que o órgão jurisdicional de reenvio se debruce sobre a questão da legalidade da permanência da pessoa interessada.

52. Proponho, por conseguinte, que se responda à questão prejudicial que as disposições da Diretiva 2008/115, em especial os seus artigos 5.º e 13.º e o artigo 14.º, n.º 1, alínea b), se opõem à regulamentação de um Estado-Membro nos termos da qual a prestação social recebida por um nacional de um país terceiro que é objeto de uma decisão de regresso contra a qual ele tenha interposto recurso, e que padece de uma doença grave, se limita à assistência médica urgente, se, por um lado, este auxílio não cobre as suas necessidades básicas, garantindo-lhe que os cuidados de saúde urgentes e o tratamento indispensável da doença possam efetivamente ser prestados e, por outro, esse nacional se encontra privado dos meios para prover às suas próprias necessidades.

Quanto ao efeito suspensivo

53. Por último, por razões de exaustividade, gostaria de tecer as seguintes observações a respeito do efeito suspensivo no âmbito de um procedimento administrativo.

54. Permito-me salientar que estas considerações dizem apenas respeito a uma situação como a que está em causa no processo principal, em que uma pessoa que padece de uma doença ficaria exposta a um risco sério de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde caso a decisão de regresso contra ele adotada fosse executada.

55. A decisão de regresso prevista no artigo 6.º da Diretiva 2008/115 constitui a pedra angular normativa desta diretiva. Além disso, as obrigações que recaem sobre os Estados-Membros por força dos artigos 6.º e seguintes da referida diretiva são permanentes, contínuas e aplicam-se ininterruptamente, no sentido de que surgem automaticamente quando as condições previstas nesses artigos estão preenchidas [37]. Como já referi acima, é a partir da decisão de regresso que o procedimento de regresso propriamente dito se inicia.

37 V. as minhas conclusões no processo JZ (Pena de prisão em caso de proibição de entrada) (C-806/18, EU:C:2020:307, n.º 26).

56. A meu ver, daqui resulta que um sistema de vias de recurso administrativas que não confere um efeito suspensivo a um recurso contra uma decisão de regresso, mas apenas a um recurso contra uma ordem de afastamento, não estaria em conformidade com o Acórdão Abdida [38]. A este respeito, recordo que, neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que «os artigos 5.º e 13.º da Diretiva 2008/115, lidos à luz dos artigos 19.º, n.º 2, e 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que não prevê um recurso com efeito suspensivo da *decisão de regresso* cuja *execução* é suscetível de expor o nacional de país terceiro em causa a um risco sério de deterioração grave e irreversível do seu estado de saúde» [39]. Ao contrário da opinião expressa pelo Governo belga nas suas observações, não se pode em caso algum retirar da redação clara desta passagem do Acórdão Abdida [40] que o Tribunal de Justiça se refere apenas a uma ordem de afastamento.

57. No que respeita às condições de um efeito suspensivo, relembro que o Tribunal de Justiça decidiu, no Acórdão Gnandi [41], que «um recurso interposto de uma decisão de regresso, na aceção do artigo 6.º da Diretiva 2008/115, deve, a fim de assegurar, relativamente ao nacional de um país terceiro em causa, o respeito das exigências que decorrem do princípio da não repulsão e do artigo 47.º da Carta, revestir um *efeito suspensivo de pleno direito*, quando essa decisão seja suscetível de expor esse nacional a um risco real de ser submetido a tratamentos contrários ao artigo 18.º da Carta, lido em conjugação com o artigo 33.º da Convenção [relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 [42], conforme completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, concluído em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967, entrado, ele próprio, em vigor em 4 de outubro de 1967,] ou a tratamentos contrários ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta» [43].

58. Uma situação como a que está em causa no processo principal deve ser tratada do mesmo modo.

59. Em todo o caso, um Estado-Membro deve ter a capacidade de prever, a fim de evitar abusos, que o mérito dos argumentos apresentados num recurso administrativo seja apreciado *prima facie* por um juiz no contexto de uma avaliação sumária. No entanto, essa apreciação deve ser efetuada *ex post*, a fim de não impedir a produção de um efeito suspensivo.

Conclusão

60. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pela cour du travail de Liège (Tribunal Superior do Trabalho de Liège, Bélgica) do seguinte modo:

As disposições 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, em especial, os seus artigos 5.º e 13.º e o artigo 14.º, n.º 1, alínea b), opõem-se à regulamentação de um Estado-Membro nos termos da qual a prestação social recebida por um nacional de um país terceiro que é objeto de uma decisão de regresso contra a qual ele interpôs recurso, e que padece de uma doença grave, se limita à assistência médica urgente, se, por um lado, este auxílio não cobre as suas necessidades básicas, garantindo-lhe que os cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico da doença possam efetivamente ser prestados e, por outro, esse nacional se encontra privado dos meios para prover às suas próprias necessidades.

38 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

39 V. Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 53 e dispositivo). O sublinhado é meu.

40 Acórdão de 18 de dezembro de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

41 Acórdão de 19 de junho de 2018 (C-181/16, EU:C:2018:465).

42 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954).

43 V. Acórdão de 19 de junho de 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, n.º 56). O sublinhado é meu.