Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

18 de dezembro de 2025*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política comum em matéria de asilo e de imigração — Regulamento (UE) 2016/1624 — Gestão europeia integrada das fronteiras externas da União Europeia — Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira — Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) — Obrigações da Frontex em matéria de proteção dos direitos fundamentais — Operação conjunta de regresso coordenada pela Frontex — Responsabilidade extracontratual da Frontex — Nexo de causalidade entre a violação dessas obrigações e o prejuízo sofrido»

No processo C-679/23 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 14 de novembro de 2023,

WS,

WT,

WY,

WZ,

YA,

YB,

representados por L.-M. Komp, A. M. van Eik, advocaten, e. Sharpston, BL,

recorrentes,

sendo a outra parte no processo:

Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), representada inicialmente por H. Caniard, R.-A. Popa e C. Rueger, na qualidade de agentes, e, em seguida, por H. Caniard, C. Carroll e R.-A. Popa, na qualidade de agentes, assistidos por B. Wägenbaur, avocat,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

* Língua do processo: inglês.

composto por: K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vice-presidente, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei (relatora), presidentes de secção, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi e B. Smulders, juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 4 de fevereiro de 2025,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 12 de junho de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, WS e o. pedem a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 6 de setembro de 2023, WS e o./Frontex (T-600/21, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2023:492), que julgou improcedente a sua ação destinada à reparação de danos alegadamente sofridos em consequência do incumprimento pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) das obrigações que lhe incumbem por força, primeiro, do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho (JO 2016, L 251, p. 1), segundo, das etapas 1 a 5 do Procedimento Operacional Normalizado da Frontex para assegurar o respeito pelos direitos fundamentais nas operações conjuntas e nos projetos-piloto realizados por esta agência (a seguir «Procedimento Operacional Normalizado») e, terceiro, do artigo 4.º do Código de conduta para as operações conjuntas de regresso coordenadas pela Frontex (a seguir «Código de Conduta da Frontex»).

I. Quadro jurídico

A. Regulamento 2016/1624

2 O Regulamento 2016/1624 foi revogado pelo Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (JO 2019, L 295, p. 1), com efeitos a 3 de dezembro de 2019, com exceção dos artigos 20.º, 30.º e 31.º do Regulamento 2016/1624, que foram revogados com efeitos a 1 de janeiro de 2021. Todavia, tendo em conta as datas dos factos do litígio, este último regulamento continua a ser-lhe aplicável *ratione temporis*.

3 O Regulamento 2016/1624 continha, nomeadamente, os seguintes considerandos:

«[…]

(6) A responsabilidade da gestão europeia integrada das fronteiras deverá ser partilhada pela [Frontex] e pelas autoridades nacionais competentes para gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras, na medida em que realizem operações de vigilância das fronteiras marítimas ou quaisquer outros controlos nas fronteiras. Embora os Estados-Membros continuem a assumir a responsabilidade principal pela gestão das suas fronteiras externas, no seu próprio interesse e no interesse de todos os Estados-Membros, a [Frontex] deverá apoiar a aplicação de medidas da União [Europeia] relativas à gestão das fronteiras externas, através do reforço, da avaliação e da coordenação das ações dos Estados-Membros que aplicam essas medidas.

[…]

(14) O alargamento das atribuições e competências da [Frontex] deverá ser contrabalançado por um reforço das garantias em matéria de direitos fundamentais e uma maior responsabilização.

[…]

(16) A [Frontex] depende da cooperação dos Estados-Membros para poder exercer as suas atribuições com eficácia. A este respeito, é importante que a [Frontex] e os Estados-Membros ajam de boa-fé e procedam a um intercâmbio de informações atempado e rigoroso. […]

[…]

(32) Em 15 de outubro de 2015, o Conselho Europeu solicitou o alargamento do mandato da Frontex em matéria de regresso com vista a incluir o direito de organizar operações conjuntas de regresso por iniciativa própria […].

(33) A [Frontex] deverá intensificar o seu apoio aos Estados-Membros no que se refere ao regresso de nacionais de países terceiros, de acordo com a política de regresso da União e com 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 (JO 2008, L 348, p. 98)]. Deverá, nomeadamente, coordenar e organizar operações de regresso a partir de um ou mais Estados-Membros e organizar e realizar intervenções de regresso de modo a reforçar o sistema de regresso dos Estados-Membros que requeiram assistência operacional e técnica reforçada para cumprirem as respetivas obrigações relativas ao regresso de nacionais de países terceiros, de acordo com a referida diretiva.

(34) A [Frontex] deverá, no pleno respeito dos direitos fundamentais, prestar a assistência necessária aos Estados-Membros na organização de operações de regresso conjuntas e de intervenções de regresso de retornados. A Agência não deverá pronunciar-se quanto ao mérito das decisões de regresso proferidas pelos Estados-Membros. […]

[…]

(36) A eventual existência de um acordo entre um Estado-Membro e um país terceiro não exime a [Frontex] ou os Estados-Membros das suas obrigações decorrentes do direito da União ou internacional, nomeadamente no que diz respeito à observância do princípio da não-repulsão.

(37) A [Frontex] deverá criar reservas de agentes de controlo de regressos forçados, de escoltas de regresso forçados e de peritos em regresso forçado disponibilizados pelos Estados-Membros, que deverão ser destacados durante as operações de regresso e fazer parte das equipas europeias de intervenção específicas destacadas para intervenções de regresso. Essas reservas deverão ser também constituídas por pessoal com competência técnica específica em matéria de proteção de crianças. A [Frontex] deverá prestar-lhes a formação necessária.

[…]

(39) Deverão ser previstas disposições especiais para o pessoal que participa nas atividades relacionadas com os regressos, com vista a especificar as suas funções, competências e responsabilidades. […]

[…]

(47) A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que é constituída pela [Frontex] e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras na medida em que realizem controlos nas fronteiras, deverá exercer as suas atribuições no respeito pleno dos direitos fundamentais, em particular a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta), a Convenção europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, [assinada em Roma em 4 de novembro de 1950], o direito internacional aplicável, nomeadamente a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança[, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1577, p. 3), que entrou em vigor em 2 de setembro de 1990], a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres[, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1979 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1249, n.º I-20378, p. 13), que entrou em vigor em 3 de setembro de 1981], a 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), que entrou em vigor em 22 de abril de 1954 e foi completada pelo Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967 e que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967] e as obrigações relacionadas com o acesso à proteção internacional, em particular o princípio da não repulsão […]

(48) Dado o alargamento das suas atribuições, a [Frontex] deverá desenvolver e aplicar uma estratégia com vista a acompanhar e assegurar a proteção dos direitos fundamentais. Para esse efeito, deverá dotar o seu provedor de direitos fundamentais do pessoal e dos meios adequados correspondentes ao seu mandato e dimensão. O provedor de direitos fundamentais deverá ter acesso a todas as informações necessárias para desempenhar as suas funções. A [Frontex] deverá servir-se do seu papel para promover ativamente a aplicação do acervo da União em matéria de gestão das fronteiras externas, inclusive no que se refere ao respeito dos direitos fundamentais e à proteção internacional.

[…]

(50) O presente regulamento deverá estabelecer um procedimento de apresentação de queixas junto da [Frontex], em cooperação com o provedor de direitos fundamentais, com vista a garantir o respeito pelos direitos fundamentais em todas as atividades da [Frontex]. O procedimento deverá ter natureza administrativa, mediante o qual o provedor de direitos fundamentais deverá ser responsável pelo tratamento das queixas recebidas pela [Frontex] em conformidade com o direito a uma boa administração. O provedor de direitos fundamentais deverá analisar a admissibilidade das queixas, registar as queixas admissíveis, reencaminhar todas as queixas registadas ao diretor-executivo, transmitir as queixas relativas a membros das equipas ao Estado-Membro de origem e registar o seguimento dado pela [Frontex] ou pelo Estado-Membro em causa. O procedimento deverá ser eficaz, assegurando que as queixas são adequadamente acompanhadas. O procedimento de apresentação de queixas deverá ser usado sem prejuízo do acesso a vias de recurso administrativas e judiciais e não constitui uma condição para recorrer às mesmas. […]

[…]»

4 O artigo 2.º deste regulamento dispunha:

«Para efeitos do disposto no presente regulamento, entende-se por:

[…]

4) “Equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros”, as equipas de guardas de fronteira e outro pessoal competente dos Estados-Membros participantes, incluindo guardas de fronteira e outro pessoal competente destacados como peritos nacionais pelos Estados-Membros para a [Frontex], a destacar durante as operações conjuntas, as intervenções rápidas nas fronteiras, bem como no quadro de equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios;

5) “Estado-Membro de acolhimento”, o Estado-Membro em que decorre ou a partir do qual for lançada uma operação conjunta ou intervenção rápida nas fronteiras, uma operação de regresso ou uma intervenção de regresso, ou no qual foi destacada uma equipa de apoio à gestão dos fluxos migratórios;

6) “Estado-Membro de origem”, o Estado-Membro no qual um membro de uma equipa europeia de guardas de fronteira e costeiros exerce funções de guarda de fronteira ou outras funções conexas;

[…]

8) “Membros de equipas”, os membros das equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros ou das equipas de pessoal que participa na execução de funções relacionadas com o regresso e que participam em operações ou intervenções de regresso;

[…]

11) “Regresso”, o regresso tal como definido no artigo 3.º, ponto 3, da Diretiva 2008/115/CE;

12) “Decisão de regresso”, uma decisão ou um ato administrativo ou judicial que estabelece ou declara que a permanência de um nacional de um país terceiro é ilegal, e impõe ou declara a obrigação de regresso, em conformidade com a Diretiva 2008/115/CE;

13) “Retornado”, o nacional de um país terceiro em situação irregular contra o qual foi proferida decisão de regresso por um Estado-Membro;

14) “Operação de regresso”, a operação que é coordenada pela [Frontex] e que implica a prestação de reforço técnico e operacional por um ou mais Estados-Membros, no âmbito da qual se efetua o regresso, forçado ou voluntário, de um ou mais Estados-Membros, de retornados;

15) “Intervenção de regresso”, uma atividade da [Frontex], que proporciona assistência técnica e operacional reforçada aos Estados-Membros e que consiste no destacamento, para os Estados-Membros, de equipas europeias de intervenção para o regresso e na organização de operações de regresso.

[…]»

5 O artigo 3.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira», estabelecia, no seu n.º 1:

«A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira é constituída pela [Frontex] e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras na medida em que realizem controlos nas fronteiras.»

6 O artigo 4.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Gestão europeia integrada das fronteiras», previa:

«A gestão europeia integrada das fronteiras é constituída pelos seguintes elementos:

[…]

h) Regresso de nacionais de países terceiros contra os quais foi proferida decisão de regresso por um Estado-Membro;

[…]»

7 O artigo 5.º do Regulamento 2016/1624, sob a epígrafe «Responsabilidade partilhada», dispunha, nos seus n.os 1 e 3:

«1. A Guarda de Fronteiras e Costeira é responsável pela gestão europeia integrada das fronteiras como uma responsabilidade partilhada da [Frontex] e das autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras […]

[…]

3. A [Frontex] apoia a aplicação de medidas da União relativas à gestão das fronteiras externas através do reforço, da avaliação e da coordenação das ações dos Estados-Membros na execução dessas medidas, bem como em matéria de regresso.»

8 Nos termos do artigo 9.º deste regulamento, sob a epígrafe «Dever de cooperação leal»:

«A [Frontex] e as autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras e pelo regresso […] estão sujeitas ao dever de cooperação leal, bem como à obrigação de intercâmbio de informações.»

9 O artigo 14.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Ações a desenvolver pela [Frontex] nas fronteiras externas», previa:

«1. Um Estado-Membro pode solicitar a assistência da [Frontex] na execução das suas obrigações em matéria de controlo das fronteiras externas. A [Frontex] executa igualmente medidas nos termos do artigo 19.º

2. A [Frontex] organiza a assistência técnica e operacional necessária ao Estado-Membro de acolhimento e pode, em conformidade com o direito da União e o direito internacional aplicáveis, incluindo o princípio da não repulsão, tomar uma ou mais das seguintes medidas:

a) Coordenar as operações conjuntas relativas a um ou mais Estados-Membros e destacar equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros;

[…]»

10 O artigo 22.º do mesmo regulamento dispunha:

«1. A [Frontex] garante a execução operacional de todos os aspetos organizativos das operações conjuntas, projetos-piloto e intervenções rápidas nas fronteiras, incluindo a presença de membros do pessoal da [Frontex].

[…]

3. O agente de coordenação age na qualidade de representante da [Frontex] em todos os aspetos relacionados com o destacamento das equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros. O papel do agente de coordenação consiste em fomentar a cooperação e a coordenação entre o Estado-Membro de acolhimento e os Estados-Membros participantes. Em particular, o agente de coordenação:

[…]

b) Verifica a correta execução do plano operacional, nomeadamente quanto à proteção dos direitos fundamentais, e informa a [Frontex] a este respeito;

[…]»

11 O artigo 25.º do Regulamento 2016/1624, sob a epígrafe «Suspensão ou cessação de atividades», previa, nos seus n.os 1, 3 e 4:

«1. O diretor-executivo põe termo a atividades da [Frontex], se deixarem de se verificar as condições para a sua realização. O diretor-executivo informa o Estado-Membro em causa previamente.

[…]

3. O diretor-executivo pode, após informar o Estado-Membro em causa, retirar o financiamento de uma atividade ou determinar a sua suspensão, ou cessação, se o Estado-Membro de acolhimento não respeitar o plano operacional.

4. O diretor-executivo, após consulta ao provedor de direitos fundamentais e informar o Estado-Membro em causa, retira o financiamento de uma operação conjunta ou intervenção rápida nas fronteiras, de um projeto-piloto, do destacamento de uma equipa de apoio à gestão dos fluxos migratórios, de uma operação ou intervenção de regresso ou de um acordo de trabalho, ou suspende ou cessa, no todo ou em parte, essas atividades, se considerar que se verificaram violações dos direitos fundamentais ou incumprimento das obrigações em matéria de proteção internacional com caráter grave ou com probabilidade de persistirem. O diretor-executivo informa o conselho de administração dessa decisão.»

12 O artigo 26.º deste regulamento, com a epígrafe «Avaliação das atividades», enunciava:

«O diretor-executivo avalia os resultados das operações conjuntas e das intervenções rápidas nas fronteiras, bem como dos projetos-piloto, dos destacamentos das equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios e da cooperação operacional com países terceiros, e transmite ao conselho de administração os relatórios de avaliação exaustiva no prazo de 60 dias a contar do termo dessas atividades, acompanhados das observações do provedor de direitos fundamentais. O diretor-executivo efetua uma análise comparativa global desses resultados, tendo em vista a melhoria da qualidade, da coerência e da eficácia das futuras atividades e inclui-a no relatório anual de atividades da [Frontex].»

13 O artigo 27.º deste regulamento, com a epígrafe «Regresso», previa:

«1. A [Frontex], em matéria de regresso, e no respeito dos direitos fundamentais e dos princípios gerais do direito da União e do direito internacional, incluindo a proteção dos refugiados e os direitos da criança, nomeadamente:

a) Coordena a nível técnico e operacional as ações relacionadas com o regresso dos Estados-Membros, nomeadamente a partida voluntária, com o objetivo de criar um sistema integrado de gestão das operações de regresso entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, com a participação das autoridades competentes de países terceiros e de outras partes interessadas relevantes;

b) Presta assistência técnica e operacional aos Estados-Membros sujeitos a desafios especiais relativamente aos seus sistemas de regresso;

[…]

2. A assistência técnica e operacional referida no n.º 1, alínea b), inclui atividades para a ajudar os Estados-Membros a aplicarem os procedimentos de regresso através das autoridades nacionais competentes, através do fornecimento de:

a) Serviços de interpretação;

[…]

c) Pareceres sobre a execução e a gestão dos procedimentos de regresso nos termos da Diretiva 2008/115/CE;

d) Aconselhamento e assistência sobre as medidas necessárias para assegurar a disponibilidade para efeitos de regresso de retornados e evitar a sua fuga, em conformidade com a Diretiva 2008/115/CE e com o direito internacional.

[…]»

14 O artigo 28.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Operações de regresso», enunciava:

«1. Sem se pronunciar quanto ao mérito das decisões de regresso, e de acordo com a Diretiva 2008/115/CE, a [Frontex] presta aos Estados-Membros a assistência necessária e, a pedido de um ou vários Estados-Membros participantes, assegura a coordenação ou a organização de operações de regresso, nomeadamente através do frete de aviões para essas operações. A [Frontex] pode, por iniciativa própria, propor aos Estados-Membros a coordenação e a organização de operações de regresso.

2. Os Estados-Membros informam mensalmente a [Frontex] do seu planeamento indicativo no que se refere ao número de retornados e aos países terceiros de regresso, no contexto das respetivas operações nacionais de regresso previstas, bem como das suas necessidades de assistência ou coordenação por parte da [Frontex]. A [Frontex] elabora um plano operacional evolutivo que visa fornecer aos Estados-Membros requerentes o necessário reforço operacional, incluindo através de equipamento técnico. […]

[…]

8. O diretor-executivo avalia os resultados das operações de regresso e transmite semestralmente ao conselho de administração um relatório de avaliação exaustiva sobre todas as operações de regresso realizadas no semestre precedente, acompanhado das observações do provedor de direitos fundamentais. O diretor-executivo efetua uma análise comparativa global desses resultados com vista à melhoria da qualidade, da coerência e da eficácia das futuras operações de regresso. O diretor-executivo inclui essa análise no relatório anual de atividades da [Frontex].

[…]»

15 O artigo 34.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Proteção dos direitos fundamentais e estratégia de direitos fundamentais», tinha a seguinte redação:

«1. A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira deve garantir a proteção dos direitos fundamentais no exercício das suas funções nos termos do presente regulamento, em conformidade com o direito da União aplicável, em especial a Carta, o direito internacional aplicável, incluindo a Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados e o respetivo Protocolo de 1967, bem como as obrigações em matéria de acesso à proteção internacional, em particular o princípio da não repulsão.

Para o efeito, a [Frontex] deve elaborar e continuar a desenvolver e a aplicar uma estratégia de direitos fundamentais, que inclua um sistema eficaz para fiscalizar o respeito dos direitos fundamentais em todas as atividades da Agência.

2. No desempenho das suas funções, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira deve zelar por que nenhuma pessoa seja desembarcada, forçada a entrar, conduzida ou mesmo entregue ou devolvida às autoridades de um país em violação do princípio da não repulsão, ou nos quais corra o risco de expulsão ou regresso para outro país em violação desse princípio.

3. No desempenho das suas funções, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira tem em conta as necessidades especiais de crianças, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas que necessitam de assistência médica, pessoas que carecem de proteção internacional, pessoas em perigo no mar e outras pessoas em situações particularmente vulneráveis.

[…]»

16 O artigo 35.º do Regulamento 2016/1624, sob a epígrafe «Códigos de conduta», previa:

«[…]

2. A [Frontex], em cooperação com o fórum consultivo, elabora e continua a desenvolver um código de conduta para o regresso de retornados, o qual se aplica a todas as operações e intervenções de regresso coordenadas ou organizadas pela [Frontex]. Este código de conduta descreve procedimentos normalizados comuns para simplificar a organização das operações e intervenções de regresso e garantir o regresso de forma humana e no pleno respeito pelos direitos fundamentais, em particular os princípios da dignidade humana, a proibição da tortura e de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, o direito à liberdade e à segurança e o direito à proteção dos dados pessoais e à não discriminação.

3. O código de conduta [da Frontex] em matéria de regresso tem especialmente em conta a obrigação de prever um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados, como previsto no artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115/CE e a estratégia de direitos fundamentais.»

17 O artigo 42.º deste regulamento, sob a epígrafe «Responsabilidade civil», dispunha, nos seus n.os 1 e 2:

«1. Caso os membros das equipas operem num Estado-Membro de acolhimento, este é responsável, nos termos da respetiva lei nacional, por quaisquer danos por eles causados no decurso das operações.

2. Caso os danos sejam causados por negligência grosseira ou dolo, o Estado-Membro de acolhimento pode solicitar ao Estado-Membro de origem o reembolso dos montantes que tiver pago aos lesados ou aos respetivos representantes legais.»

18 O artigo 60.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Responsabilidade», previa, no seu n.º 3:

«Em caso de responsabilidade extracontratual, a [Frontex] deve reparar, de acordo com os princípios gerais comuns ao direito dos Estados-Membros, os danos causados pelos seus serviços ou pelos seus funcionários em exercício de funções.»

19 Nos termos do artigo 71.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Provedor de direitos fundamentais»:

«1. O conselho de administração designa um provedor de direitos fundamentais. Este será incumbido de contribuir para a estratégia dos direitos fundamentais da [Frontex], de verificar o respeito pelos direitos fundamentais e de promover o respeito dos direitos fundamentais por parte da [Frontex]. […]

[…]

3. O provedor de direitos fundamentais é consultado sobre os planos operacionais elaborados nos termos dos artigos 16.º, 17.º, 28.º e 33.º, n.º 4, e tem acesso a todas as informações relativas ao respeito pelos direitos fundamentais, em todas as atividades da [Frontex].»

20 O artigo 72.º do Regulamento 2016/1624, sob a epígrafe «Procedimento de apresentação de queixas», previa:

«1. A fim de controlar e garantir o respeito pelos direitos fundamentais em todas as suas atividades, a [Frontex], em cooperação com o provedor de direitos fundamentais, toma as medidas necessárias para instituir um procedimento de apresentação de queixas nos termos do presente artigo.

2. Qualquer pessoa que seja diretamente afetada pelas ações do pessoal implicado em operações conjuntas, projetos-piloto, intervenções rápidas nas fronteiras, no destacamento de equipas de apoio à gestão de fluxos migratórios, em operações de regresso ou intervenções de regresso, e que considere que os direitos fundamentais foram violados em resultado destas ações, ou qualquer terceiro em nome dessa pessoa, pode apresentar uma queixa, por escrito, à [Frontex].

[…]

4. Cabe ao provedor de direitos fundamentais tratar das queixas recebidas pela [Frontex] ao abrigo do direito a uma boa administração. Para o efeito, o provedor de direitos fundamentais analisa a admissibilidade das queixas, regista as queixas admissíveis, reencaminha todas as queixas registadas ao diretor-executivo, transmite ao Estado-Membro de origem as queixas relativas aos membros das equipas, informa a autoridade relevante ou a entidade competente pelos direitos fundamentais no Estado-Membro[,] regista, e garante, o seguimento dado pela [Frontex] ou pelo Estado-Membro em causa.

[…]

10. […]

A [Frontex] assegura a rápida disponibilidade das informações sobre a possibilidade e o procedimento de apresentação de queixas, mormente às pessoas vulneráveis. O formulário normalizado é disponibilizado no sítio Web da [Frontex] e em papel, durante todas as atividades da [Frontex], nas línguas que os nacionais dos países terceiros conhecem ou seja razoável depreender que conheçam. As queixas são examinadas pelo provedor de direitos fundamentais mesmo que não sejam apresentadas no formulário normalizado.

[…]»

B. Diretiva 2008/115

21 O artigo 6.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Decisão de regresso», prevê, no seu n.º 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.»

22 O artigo 8.º desta diretiva, sob a epígrafe «Afastamento», dispõe, no seu n.º 6:

«Os Estados-Membros devem prever um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados.»

23 O artigo 12.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Forma», prevê, no seu n.º 1:

«As decisões de regresso […] 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.»

C. Regulamento de Processo do Tribunal Geral

24 Nos termos do artigo 76.º, alínea f), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, «[a] petição […] deve conter […] as provas e oferecimentos de prova, se a tal houver lugar».

25 O artigo 85.º deste Regulamento de Processo dispõe:

«1. As provas e os oferecimentos de prova são apresentados na primeira troca de articulados.

2. Em apoio da sua argumentação, as partes principais podem ainda apresentar ou oferecer provas na réplica e na tréplica, desde que o atraso na apresentação desses elementos seja justificado.

3. A título excecional, as partes principais podem ainda apresentar ou oferecer provas antes do encerramento da fase oral ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, desde que o atraso na apresentação desses elementos seja justificado.

4. Sem prejuízo da decisão a tomar pelo Tribunal sobre a admissibilidade das provas apresentadas ou dos oferecimentos de prova ao abrigo dos n.os 2 e 3, o presidente dá às outras partes a oportunidade de tomarem posição sobre as mesmas.»

II. Antecedentes do litígio

26 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.os 2 a 16 do acórdão recorrido e podem ser resumidos da seguinte forma.

27 Os recorrentes são uma família de nacionais sírios, que chegaram à ilha de Milos (Grécia) em 9 de outubro de 2016, integrando um grupo de refugiados. Em 14 de outubro do mesmo ano, foram transferidos para um centro de acolhimento e de identificação situado na Grécia, onde disseram querer apresentar um pedido de proteção internacional.

28 Em 20 de outubro desse ano, na sequência de uma operação conjunta de regresso coordenada pela Frontex, os recorrentes foram transferidos para a Turquia, para um centro de acolhimento temporário situado no sudeste desse país.

29 Em 2 de novembro de 2016, as autoridades turcas emitiram aos recorrentes documentos de proteção temporária e uma autorização de viagem provisória para irem para Sanliurfa (Turquia). Os recorrentes instalaram-se provisoriamente em Saruj (Turquia), antes de se estabelecerem em Erbil (Iraque).

30 Em 4 de janeiro de 2017, os recorrentes apresentaram uma primeira queixa ao provedor de direitos fundamentais da Frontex, na qual alegaram que tinham sido levados da Grécia para a Turquia devido à operação de regresso conduzida pela Frontex. Paralelamente, os recorrentes intentaram uma ação contra a República Helénica no Tribunal Europeu dos Direitos do Humanos.

31 Em 15 de fevereiro de 2017, essa queixa foi declarada admissível e transmitida ao Diretor-Executivo da Frontex e ao Provedor de Justiça grego, que a transmitiu à polícia grega, do que os recorrentes foram informados em 7 de junho do mesmo ano.

32 Em 17 de julho de 2018, os recorrentes apresentaram uma segunda queixa ao provedor de direitos fundamentais relativa ao tratamento da sua primeira queixa, tendo-lhes sido transmitidas informações no dia 25 do mesmo mês. Em 9 de agosto seguinte, a sua segunda queixa foi declarada admissível e apensada à primeira.

33 Em 29 de novembro de 2018, o provedor de direitos fundamentais informou os recorrentes de que a Frontex ainda esperava os resultados do inquérito interno das autoridades de polícia gregas relativo à primeira queixa. Em 25 de novembro de 2019, informou-os do arquivamento desse inquérito por essas autoridades e da sua decisão de não transmitir o relatório relativo ao referido inquérito devido ao seu caráter confidencial. Em 6 de outubro de 2020, transmitiu aos recorrentes o seu relatório final sobre as queixas e procedeu ao seu arquivamento.

34 Por mensagem de correio eletrónico de 8 de outubro desse ano dirigida ao provedor de direitos fundamentais, os recorrentes puseram em causa o facto de esse relatório final não abordar nem o papel da Frontex na operação de regresso, nem a segunda queixa. Na sua resposta de dia 13 do mesmo mês, o provedor de direitos fundamentais afirmou que a Frontex tinha cumprido as suas obrigações no que respeita ao tratamento das queixas apresentadas.

35 Na petição de recurso, os recorrentes, que são uma família composta por dois progenitores e quatro filhos de etnia curda, referiram ter exposto no Tribunal Geral que tinha sido aprovada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em 19 de fevereiro de 2023, uma transação assinada pelas partes, no âmbito do recurso nele interposto contra a República Helénica. Na audiência no Tribunal Geral explicaram que, em execução dessa transação, a República Helénica aceitou pagar o montante de 12 500 euros por recorrente, a título do dano material e moral, num montante total de 75 000 euros, acrescidos de 1 500 euros relativos a custas e despesas.

III. Recurso para o Tribunal Geral e acórdão recorrido

36 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de setembro de 2021, os recorrentes interpuseram uma ação de indemnização, pedindo a reparação dos prejuízos materiais e morais que sofreram devido ao alegado comportamento ilegal da Frontex antes,

durante a após a operação de regresso controvertida, que avaliam em 96 212,55 euros no que respeita aos prejuízos materiais e em 40 000 euros no que respeita aos prejuízos morais, acrescidos de juros.

37 No acórdão recorrido, quanto à admissibilidade de certos documentos apresentados pelos recorrentes, o Tribunal Geral considerou, primeiro, nos n.os 43 a 46 desse acórdão, que os anexos C.1 e C.3 a C.6 da réplica eram inadmissíveis, devido à sua apresentação tardia injustificada. Segundo, e pela mesma razão, nos n.os 49 a 51 do referido acórdão, o Tribunal Geral afastou o documento E.1, apresentado pelos recorrentes em 7 de março de 2023, ou seja, nas vésperas da audiência.

38 Quanto ao mérito, após ter salientado, no n.º 53 do acórdão recorrido, que os requisitos da responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, são cumulativos, o Tribunal Geral decidiu, no n.º 55 desse acórdão, analisar em primeiro lugar o requisito relativo à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e os prejuízos alegados.

39 A este respeito, no n.º 56 do acórdão recorrido, considerou que o prejuízo invocado devia resultar de modo suficientemente direto do comportamento censurado, devendo este último constituir a causa determinante do mesmo, e que não tinha obrigação de reparar qualquer consequência danosa, ainda que remota, de uma situação ilegal.

40 Antes de mais, declarou, no n.º 61 do acórdão recorrido, que as despesas incorridas pelos recorrentes para irem para a Grécia não podiam decorrer diretamente do comportamento censurado à Frontex, uma vez que eram anteriores à operação de regresso controvertido.

41 Em seguida, no n.º 62 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a argumentação dos recorrentes relativa à existência de um nexo causal entre os incumprimentos censurados à Frontex no que concerne às obrigações em matéria de proteção dos direitos fundamentais no âmbito dessa operação e os outros diferentes elementos do prejuízo alegados assentava numa premissa errada, a saber, que, se não fossem esses incumprimentos, os recorrentes não teriam sido afastados para a Turquia e teriam obtido na Grécia a proteção internacional, e, por conseguinte, a assistência material a que tinham direito, pelo que não teriam sofrido os prejuízos em causa.

42 A este respeito, nos n.os 64 e 65 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral entendeu que, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 1, alíneas a) e b), e o artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1624, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, o artigo 2.º, alínea f), e os artigos 4.º, 6.º, 8.º e 31.º da Diretiva 2013/32/UE 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), a função da Frontex no que respeita às operações de regresso consistia apenas em prestar assistência técnica e operacional aos Estados-Membros, e não em apreciar o mérito das decisões de regresso das pessoas incluídas nessa operação, resultando essas decisões e as relativas à concessão de proteção internacional de uma apreciação para a qual só os Estados-Membros têm competência.

43 Em seguida, no n.º 66 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que não estava demonstrado um nexo de causalidade direto entre, por um lado, o prejuízo material associado às despesas incorridas pelos recorrentes na Turquia e o Iraque e, por outro, o prejuízo moral que

consiste nomeadamente num sentimento de angústia associado ao voo de regresso para a Turquia, voo que considerou, aliás, que era da exclusiva responsabilidade do Estado-Membro de acolhimento, nos termos do artigo 42.º, n.os 1 e 2, do Regulamento 2016/1624.

44 Além disso, nos n.os 67 a 69 do acórdão recorrido, considerando que o prejuízo alegado devia resultar diretamente da ilegalidade invocada, e não de uma escolha do recorrente quanto à maneira de reagir ao ato alegadamente ilegal, o Tribunal Geral entendeu que os prejuízos materiais e moral alegados relativos às despesas com o arrendamento e a compra de mobiliário em Saruj, às despesas incorridas para irem para o Iraque, às diversas despesas desde a sua instalação nesse país e ao sentimento de medo e de sofrimento associado à sua difícil viagem para o mesmo resultavam das próprias escolhas dos recorrentes.

45 A este propósito, no n.º 68 do acórdão recorrido, considerou, em substância, que decorria, por um lado, dos autos que a instalação dos recorrentes em Saruj resultava da sua escolha de não cumprir as instruções constantes da sua autorização de viagem temporária emitida pelas autoridades turcas e, por outro, dos escritos dos recorrentes que a sua fuga para o Iraque tinha origem no seu receio de serem devolvidos à Síria por essas autoridades por não terem respeitado essas instruções.

46 Por fim, no n.º 70 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, quando a representação por um advogado ou por um assessor jurídico num processo pré-contencioso não for obrigatória, não existe um nexo de causalidade entre as despesas dessa representação e o comportamento eventualmente censurado à instituição ou ao órgão em causa. Nestas condições, declarou que o prejuízo material alegado relativo às despesas com a representação jurídica incorridas pelos recorrentes no âmbito das queixas apresentadas na Frontex não lhe podia ser diretamente censurado.

47 Em conclusão, o Tribunal Geral declarou que os recorrentes não tinham feito prova de um nexo de causalidade suficientemente direto entre os factos censurados à Frontex e os prejuízos alegados e, por conseguinte, julgou improcedente a ação de indemnização na sua totalidade.

IV. Pedidos das partes no recurso

48 Com o presente recurso, os recorrentes concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido e, a título principal, remeter o processo ao Tribunal Geral;

– a título subsidiário, julgar procedentes os fundamentos da ação em primeira instância;

– condenar a Frontex nas despesas efetuadas no âmbito dos processos em primeira instância e de recurso, acrescidas de juros.

49 A Frontex conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao recurso, e

– condenar os recorrentes nas despesas efetuadas no âmbito dos processos em primeira instância e de recurso.

V. Quanto ao presente recurso

50 As recorrentes invocam quatro fundamentos de recurso.

51 O primeiro fundamento, que respeita essencialmente aos n.os 62 a 66 do acórdão recorrido, é relativo, em substância, a erros de direito que o Tribunal Geral cometeu ao declarar a inexistência de um nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e os prejuízos alegados devido à inclusão dos recorrentes na operação de regresso controvertida. Este fundamento comporta, no essencial, três partes.

52 O segundo fundamento, que respeita também aos n.os 62 a 66 do acórdão recorrido, é relativo, em substância, a erros de direito que o Tribunal Geral cometeu ao declarar a inexistência de um nexo de causalidade entre o comportamento da Frontex e o prejuízo moral alegado devido a violações de direitos fundamentais que foram cometidas quando do voo de regresso à Turquia. Este fundamento comporta, no essencial, duas partes.

53 O terceiro fundamento, que comporta duas partes que visam os n.os 67 a 71 do acórdão recorrido, é relativo a erros de direito que o Tribunal Geral cometeu ao considerar que o nexo de causalidade exigido entre as ações e as omissões censuradas à Frontex e certos prejuízos alegados tinha sido quebrado pelas próprias escolhas dos recorrentes.

54 Por fim, o quarto fundamento, que visa os n.os 44 a 46 do acórdão recorrido, é relativo a erros de direito que o Tribunal Geral cometeu ao considerar que diversos documentos que os recorrentes tinham apresentado em apoio da sua ação de indemnização eram inadmissíveis.

A. Quanto à segunda e terceira partes do primeiro fundamento

1. Argumentos das partes

55 Com a segunda e terceira partes do primeiro fundamento, que devem ser analisadas conjuntamente e em primeiro lugar, os recorrentes alegam, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não se pronunciar, anteriormente à análise da existência de um nexo de causalidade, sobre os oito fundamentos de recurso através dos quais os recorrentes visavam demonstrar a existência de irregularidades cometidas pela Frontex, em particular sobre o oitavo desses fundamentos, relativos à analise das suas queixas por essa agência. Os recorrentes alegam que essa omissão afetou o dispositivo do acórdão recorrido porque, se o Tribunal Geral tivesse analisado os referidos fundamentos, teria necessariamente apreciado as ações e as omissões da Frontex por eles visados e concluído que os requisitos de responsabilização extracontratual dessa agência estavam preenchidos.

56 A Frontex considera que o primeiro fundamento é inadmissível na sua totalidade, pois os recorrentes não identificaram com precisão suficiente os fundamentos do acórdão recorrido que são visados. Além disso, a segunda e terceira partes desse fundamento são inoperantes e, de qualquer modo, infundadas, pois, na hipótese de o Tribunal Geral declarar que um dos três requisitos da responsabilização extracontratual da União não está preenchido, não tem de apreciar os outros dois.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

57 Quanto, em primeiro lugar, à inadmissibilidade do primeiro fundamento suscitado pela Frontex, na medida em que os recorrentes não identificam com precisão suficiente os fundamentos do acórdão recorrido que são visados nas diferentes partes desse fundamento, resulta do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE, do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), e do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo deste, que um recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão recorrido, bem como os argumentos jurídicos que especificamente sustentam esse pedido, sob pena de inadmissibilidade do recurso ou do fundamento em causa (v. Despacho de 26 de abril de 1993, Kupka-Floridi/CES, C-244/92 P, EU:C:1993:152, n.ºs 8 e 9, e Acórdãos de 3 de setembro de 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Comissão, C-398/13 P, EU:C:2015:535, n.º 53 e jurisprudência referida, e de 15 de julho de 2021, Deutsche Lufthansa/Comissão, C-453/19 P, EU:C:2021:608, n.º 95).

58 No caso em apreço, bastar observar que a argumentação desenvolvida pelos recorrentes no âmbito da segunda e terceira partes do primeiro fundamento se afigura, no seu conjunto, suficientemente clara para poder identificar com a precisão exigida os elementos criticados do acórdão recorrido e os argumentos jurídicos invocados em apoio dessa crítica e permite, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça realizar o seu controlo de legalidade.

59 Quanto, em segundo lugar, à análise de mérito da segunda e terceira partes do primeiro fundamento, importa recordar, a título liminar, que o artigo 60.º, n.º 3, do Regulamento 2016/1624 prevê — à semelhança do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE do qual constitui uma concretização — que, em caso de responsabilidade extracontratual, a Frontex deve reparar, de acordo com os princípios gerais comuns ao direito dos Estados-Membros, os danos causados pelos seus serviços ou pelos seus funcionários em exercício de funções. Consequentemente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a esta disposição do Tratado FUE é pertinente no caso em apreço.

60 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a responsabilidade extracontratual da União a título do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE está sujeita à verificação de um conjunto de requisitos, nomeadamente a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que tenha por objeto conferir direitos aos particulares, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade direta entre o incumprimento da obrigação que incumbe ao autor do ato e o dano sofrido pelas pessoas lesadas (Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 51, e de 5 de março de 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, n.º 117 e jurisprudência referida).

61 Resulta também desta jurisprudência que, quando um destes requisitos não está preenchido, deve ser negado provimento ao recurso na totalidade, sem necessidade de apreciar os outros requisitos da responsabilidade extracontratual da União, e que o juiz da União não é obrigado a examinar os referidos requisitos segundo uma ordem determinada (Acórdão de 21 de dezembro de 2023, United Parcel Service/Comissão, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, n.º 61 e jurisprudência referida).

62 Por conseguinte, é, em princípio, sem cometer qualquer erro que, por um lado, o Tribunal Geral decidiu analisar em primeiro lugar o requisito relativo à existência de um nexo de causalidade, sem ter analisado anteriormente os oito fundamentos de recurso através dos quais os recorrentes visavam demonstrar a existência de irregularidades cometidas pela Frontex. Por outro lado, uma

vez que concluiu dessa análise que o referido requisito não estava preenchido, não tinha de examinar, além disso, os dois outros requisitos da responsabilidade extracontratual da Frontex, em particular o relativo à alegada ilegalidade do seu comportamento, que era objeto dos oito fundamentos que os recorrentes acusam o Tribunal Geral de não ter analisado.

63 A segunda e terceira partes do primeiro fundamento são, assim, infundadas.

B. Quanto à primeira parte do primeiro fundamento e à primeira parte do segundo fundamento

64 A primeira parte do primeiro fundamento é relativa, em substância, à violação, por um lado, do artigo 14.º, n.º 2, do artigo 27.º, n.º 1, do artigo 28.º, n.º 1 e do artigo 34.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento 2016/1624 e, por outro, do artigo 5.º, n.º 1, desse regulamento quando da declaração, pelo Tribunal Geral, da inexistência de um nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e os alegados prejuízos devido à inclusão dos recorrentes na operação de regresso controvertida, inclusão que estes consideram irregular na falta de decisões de regresso adotadas a seu respeito.

65 A primeira parte do segundo fundamento baseia-se na violação das mesmas disposições que as visadas pela primeira parte do primeiro fundamento quando da declaração, pelo Tribunal Geral, da inexistência de um nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e os alegados prejuízos devido a violações dos seus direitos fundamentais que foram cometidas no voo de regresso para a Turquia no âmbito da operação de regresso controvertida. Além disso, esta parte do segundo fundamento reitera a crítica formulada no âmbito da primeira parte do primeiro fundamento.

66 Sendo a primeira parte do primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento relativas, em substância, à violação das mesmas disposições e visando a mesma apreciação do Tribunal Geral, a saber, a que figura nos n.ºs 62 a 66 do acórdão recorrido, há que examiná-las em conjunto.

1. Argumentos das partes

67 A primeira parte do primeiro fundamento, no âmbito da qual as recorrentes invocam a ilegalidade do seu afastamento para a Turquia devido ao facto de nenhuma decisão de regresso ter sido adotada a seu respeito pelas autoridades gregas contém duas alegações.

68 Com a primeira alegação, as recorrentes censuram o Tribunal Geral, em substância, por ter implicitamente declarado que a Frontex não tinha a obrigação de verificar a existência dessa decisão.

69 Afirmam que decorre, por um lado, do artigo 2.º, pontos 13 e 14, do Regulamento 2016/1624 que as autoridades nacionais têm de adotar uma decisão de regresso escrita antes de um nacional de um país terceiro poder ser legalmente afastado do seu território no âmbito de uma operação de regresso e, por outro, do artigo 14.º, n.º 2, do artigo 27.º, n.º 1, e do artigo 34.º, n.ºs 1 a 3, desse regulamento que a Frontex deve assegurar-se de que não são incluídas numa operação de regresso que coordena pessoas que não sejam objeto da mesma.

70 Por conseguinte, foi erradamente que o Tribunal Geral se baseou na proibição à Frontex de se pronunciar quanto ao mérito de uma decisão de regresso, prevista no artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1624, para a isentar de qualquer obrigação a este propósito.

71 Com a segunda alegação, os recorrentes defendem, em substância, que o Tribunal Geral violou o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1624, que instaura uma responsabilidade solidária da Frontex e do Estado-Membro em causa pelos prejuízos sofridos por pessoas incluídas numa operação de regresso conjunta devido a violações de direitos fundamentais cometidas no âmbito dessa operação.

72 Por fim, com a primeira parte do segundo fundamento, os recorrentes alegam, em substância, que, se o Tribunal Geral tivesse tido em conta a obrigação da Frontex de verificar se tinham efetivamente sido objeto de uma decisão de regresso, teria declarado que existe um nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e os tratamentos ilegais que alegam ter sofrido durante o voo de regresso, uma vez que o respeito por essa obrigação teria imposto à Frontex impedir o seu afastamento irregular. Além disso, reiteram a sua argumentação relativa à existência de uma responsabilidade solidária.

73 A título principal, a Frontex afirma que a primeira parte do primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento são inadmissíveis. Com efeito, primeiro, baseiam-se na colocação em causa da constatação, pelo Tribunal Geral, da existência de uma decisão de regresso. Segundo, a alegação relativa à existência de uma responsabilidade solidária da Frontex e da República Helénica, apresentada no âmbito dessas duas partes, é nova, pois a existência de tal responsabilidade não foi invocada no Tribunal Geral. Terceiro, os recorrentes não identificam de forma suficientemente precisa os fundamentos do acórdão recorrido em causa nas referidas partes.

74 A título subsidiário, a Frontex contesta o mérito dessas partes.

75 Além de, contrariamente ao que os recorrentes afirmam, o Tribunal Geral não ter qualificado erradamente a sua ação como sendo dirigida às decisões das autoridades gregas que recusam conceder-lhes uma proteção internacional e ordenam o seu regresso, a Frontex considera, antes de mais, que os recorrentes se baseiam numa interpretação errada das disposições do Regulamento 2016/1624 que invocam, que seria contrária ao princípio da cooperação leal e ao princípio da atribuição, enunciados, respetivamente, no artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, TUE.

76 Com efeito, por um lado, o princípio da cooperação leal implica que a Frontex deve poder admitir com toda a confiança que os documentos fornecidos pelas autoridades nacionais, no caso em apreço uma lista das pessoas que são objeto da operação de regresso controvertida, estão corretos, o que implica uma presunção de legalidade que tem por corolário a obrigação de reconhecer esses documentos como juridicamente válidos. A Frontex só pode por em causa essa presunção em situações em que essa agência tenha conhecimento de circunstâncias factuais suficientemente objetivas e explícitas que indiquem a possibilidade de os documentos fornecidos pelas autoridades nacionais estarem errados, acarretando uma obrigação de verificação. Ora, os recorrentes não alegaram no Tribunal Geral que existiam tais circunstâncias factuais no caso em apreço.

77 Por outro lado, a Frontex defende, em substância, que o princípio da atribuição lhe impõe que respeite a competência exclusiva dos Estados-Membros relativamente à eventual concessão de uma proteção internacional e à adoção de decisões de regresso.

78 Em seguida, a Frontex afirma que as disposições da Carta não lhe podem conferir nenhuma competência de que não dispusesse ao abrigo de outras disposições do direito da União.

79 Por fim, quanto à existência de responsabilidade solidária em matéria de indemnização, a Frontex considera, por um lado, que a existência de tal responsabilidade não dispensa os recorrentes de provar, nomeadamente, a existência de um nexo de causalidade direto, o que não conseguiram fazer. Por outro lado, a existência de uma responsabilidade solidária da Frontex implicaria a existência de uma responsabilidade das autoridades gregas nos termos do direito grego, o que acarretaria que o Tribunal Geral fizesse uma apreciação de direito nacional que não é da sua competência. Logo, o facto de não ter feito qualquer apreciação a este respeito não pode constituir uma violação do direito da União.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

a) Quanto à admissibilidade da primeira e segunda alegações da primeira parte do primeiro fundamento e da primeira parte do segundo fundamento

80 Em primeiro lugar, a Frontex invoca a inadmissibilidade da primeira parte do primeiro fundamento, no seu todo, e da primeira parte do segundo fundamento por com elas os recorrentes porem em causa uma constatação factual do Tribunal Geral, a saber, a existência de uma decisão de regresso adotada pelas autoridades gregas a seu respeito.

81 A este propósito, basta salientar que esse argumento assenta numa leitura errada do acórdão recorrido. Com efeito, nele o Tribunal Geral limitou a sua apreciação da responsabilidade extracontratual da Frontex apenas à análise do requisito da existência de um nexo de causalidade entre o comportamento censurado e o prejuízo alegado, sem decidir sobre a questão de saber se os recorrentes foram objeto de uma decisão de regresso.

82 Em segundo lugar, quanto à segunda alegação da primeira parte do primeiro fundamento, que é, aliás, reiterada nomeadamente no âmbito da primeira parte do segundo fundamento e que é relativa à existência de uma responsabilidade solidária da Frontex e da República Helénica, a Frontex contesta a sua admissibilidade devido ao seu caráter alegadamente novo. Os recorrentes afirmam, todavia, que apresentaram no Tribunal Geral um fundamento relativo a essa responsabilidade solidária e remetem a esse respeito para os n.os 5 e 13 da petição em primeira instância. Acrescentam, quanto ao mérito, que o facto de mais de um ator estar implicado na ocorrência de um dano não isenta uma ou outra parte da responsabilidade dos seus atos e que não se exige saber se a República Helénica respeitou as suas próprias obrigações.

83 Em conformidade com o artigo 170.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, no recurso não pode ser alterado o objeto do litígio perante o Tribunal Geral. Assim, a competência do Tribunal de Justiça em sede de recurso de uma decisão do Tribunal Geral está limitada à apreciação da solução jurídica dada aos fundamentos e argumentos debatidos em primeira instância. Uma parte não pode, portanto, apresentar no Tribunal de Justiça, pela primeira vez, um fundamento que não apresentou no Tribunal Geral, uma vez que isso equivaleria a permitir-lhe submeter ao Tribunal de Justiça, cuja competência em sede de recurso é limitada,

um litígio mais amplo do que aquele que foi submetido ao Tribunal Geral (Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sigma Alimentos Exterior/Comissão, C-50/19 P, EU:C:2021:792, n.º 38 e jurisprudência referida).

84 No caso em apreço, há que observar que, nos dois números da petição em primeira instância para os quais remetem os recorrentes, estes afirmaram a possibilidade de a Frontex ser responsabilizada pelos atos dos seus próprios agentes, paralelamente à responsabilidade dos Estados-Membros pelos atos dos seus próprios agentes.

85 A este propósito, importa lembrar que, em princípio, a responsabilidade solidária implica que, quando um prejuízo é infligido a um terceiro devido ao comportamento culposo conjunto de várias pessoas, cada uma delas tem de indemnizar o prejuízo na sua totalidade, podendo o terceiro lesado exigir de cada uma a reparação integral do seu prejuízo até que tenha sido totalmente indemnizado, sob reserva da ação de regresso que a pessoa responsável que reparou na totalidade o dano sofrido pode exercer contra qualquer outro corresponsável relativamente à sua responsabilidade relativa no prejuízo. Tal regime de responsabilidade solidária é derrogatório em relação aos princípios gerais da responsabilidade extracontratual da União (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, n.os 62 e 64).

86 Ora, por um lado, há que reconhecer que, nos números da sua ação no Tribunal Geral para os quais remetem os recorrentes para contestar a novidade da alegação relativa à existência de uma responsabilidade solidária da Frontex e da República Helénica, os recorrentes não alegaram a existência de tal responsabilidade, que acarretaria a obrigação da Frontex de os indemnizar integralmente pelas consequências danosas de comportamentos culposos conjuntos dos seus agentes e dos da República Helénica, independentemente das consequências concretas dos seus respetivos erros. Com efeito, os recorrentes limitaram-se a defender que a Frontex era responsável pelos danos causados pelos comportamentos culposos dos seus serviços ou dos seus agentes, paralelamente à responsabilidade desse Estado-Membro pelos danos causados pelos comportamentos culposos dos seus próprios agentes, e, por conseguinte, era importante distinguir os deveres e as obrigações da Frontex dos desse Estado-Membro, sublinhando, como fazem também no âmbito do recurso, que a responsabilidade da Frontex existia independentemente da questão de saber se a República Helénica tinha ou não respeitado as obrigações que lhe incumbiam.

87 Além disso, embora um recorrente possa interpor recurso de uma decisão do Tribunal Geral invocando, no Tribunal de Justiça, fundamentos que se destinam a criticar juridicamente o mérito de considerações de natureza jurídica com origem no próprio acórdão recorrido, no sentido de que constituem os fundamentos em que o Tribunal Geral baseou algumas das suas apreciações, independentemente da argumentação perante si desenvolvida pelas partes (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de novembro de 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall e o./Comissão, C-176/06 P, EU:C:2007:730, n.º 17, e de 3 de julho de 2025, Parlamento/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, n.º 82), há que observar que, no caso em apreço, o acórdão recorrido não contém nenhuma passagem relativa à existência de uma eventual responsabilidade solidária da Frontex. Acresce que está excluído que o Tribunal Geral tenha implicitamente abordado essa questão. Com efeito, esta respeita à determinação do prejuízo indemnizável a cargo de uma pessoa que tenha sido reconhecida previamente como coautora desse prejuízo. Esta questão é, portanto, alheia à análise da condição da existência de um nexo de causalidade entre o erro censurado e o dano alegado, a que o Tribunal Geral se limitou no acórdão recorrido.

88 Por conseguinte, a segunda alegação da primeira parte do primeiro fundamento, relativa à existência de uma responsabilidade solidária da Frontex e da República Helénica, reiterada, aliás, nomeadamente, no âmbito da primeira parte do segundo fundamento, é inadmissível.

89 Em terceiro e último lugar, quanto à inadmissibilidade das referidas partes que a Frontex invoca devido à não identificação suficientemente precisa dos fundamentos do acórdão recorrido visadas por essa parte, deve ser afastada pelas mesmas razões expostas no n.º 58 do presente acórdão.

b) Quanto ao mérito da primeira alegação da primeira parte do primeiro fundamento e da primeira parte do segundo fundamento

90 Com a segunda alegação da primeira parte do primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento, os recorrentes defendem, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao ignorar a obrigação imposta à Frontex pelo Regulamento 2016/1624 de se assegurar que qualquer pessoa incluída numa operação de regresso que coordene foi objeto de uma decisão de regresso escrita, afirmando eles que tal decisão não tinha sido tomada a seu respeito. Daí deduzem que, se não tivesse cometido este erro, o Tribunal Geral teria constatado a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento da Frontex e os prejuízos que alegam ter sofrido, em particular devido à realização do voo de regresso para a Turquia.

91 No Tribunal Geral, os recorrentes censuram a Frontex por ter coordenado uma operação de regresso conjunta no âmbito da qual sofreram a violação de vários direitos fundamentais, acarretando diferentes prejuízos de natureza material e moral cuja reparação pediam a essa agência.

92 Quanto à inclusão dos recorrentes nessa operação, o Tribunal Geral salientou, nos n.os 64 e 65 do acórdão recorrido, que, por um lado, o artigo 2.º, alínea f), e os artigos 4.º, 6.º, 8.º e 31.º da Diretiva 2013/32, e o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 conferem aos Estados-Membros uma competência exclusiva para a análise, respetivamente, dos pedidos de proteção internacional e do mérito das decisões de regresso das pessoas e, por outro, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 1, alíneas a) e b), e o artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1624, a função da Frontex consiste apenas em prestar assistência técnica e operacional aos Estados-Membros, sem apreciar o mérito das decisões de regresso. Daí concluiu, no n.º 66 do acórdão recorrido, que, estando atribuída aos Estados-Membros, e não à Frontex, a competência no que respeita quer à análise dos pedidos de proteção internacional quer à apreciação do mérito das decisões de regresso, não se podia estabelecer um nexo de causalidade direto entre o comportamento censurado à agência e os alegados prejuízos materiais relativos às despesas incorridas pelos recorrentes na Turquia e no Iraque, e o alegado prejuízo moral que consistia nomeadamente num sentimento de angústia associado ao voo de regresso para a Turquia.

93 Com estas considerações, o Tribunal Geral excluiu, portanto, a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e os prejuízos em causa, sem ter decidido previamente a questão de saber se uma decisão de regresso tinha sido adotada em relação aos recorrentes, considerando que esta não era pertinente na ausência de competência da Frontex para apreciar o mérito de tal decisão.

94 Ora, as recorrentes defendem, em substância, que as referidas considerações estão viciadas por um erro de direito na medida em que não têm em conta obrigações próprias da Frontex em matéria de proteção dos direitos fundamentais, em particular quanto ao respeito do princípio da

não repulsão, por força dos quais esta agência tinha de se assegurar de que as pessoas incluídas numa operação de regresso conjunta coordenada pela Frontex foram objeto de uma decisão de regresso.

95 A este respeito, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, as suas disposições têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, quando apliquem o direito da União, de modo que devem respeitar os direitos, observar os princípios e promover a sua aplicação, de acordo com as respetivas competências e observando os limites das competências conferidas à União pelos Tratados.

96 Os n.os 1 e 2 do artigo 34.º do Regulamento 2016/1624 refletem estas obrigações relativamente à Frontex e às autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, que, nos termos do artigo 3.º desse regulamento, constituem em conjunto a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, ao impor-lhe que garanta a proteção dos direitos fundamentais no exercício das suas funções nos termos do referido regulamento, em particular o princípio da não repulsão. Para o efeito, o segundo parágrafo do mencionado n.º 1 prevê que a Frontex deve elaborar, desenvolver e aplicar uma estratégia de direitos fundamentais, que inclua um sistema eficaz para fiscalizar o respeito dos direitos fundamentais em todas as atividades da agência.

97 Esta obrigação de garantir a proteção dos direitos fundamentais no exercício das funções da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira por força do Regulamento 2016/1624, que incumbe assim, nomeadamente, à Frontex, é também concretizada em relação a esta agência por diversas disposições desse regulamento.

98 Assim, o artigo 16.º, n.os 2 e 3, do Regulamento 2016/1624 prevê que, para todas as operações conjuntas nas fronteiras externas, o diretor-executivo da Frontex elabora o plano operacional, que acorda com o Estado-Membro de acolhimento, em consulta com os Estados-Membros participantes, e que vincula todas as partes que intervêm nessa operação. Este plano pormenoriza os seus aspetos organizacionais e processuais considerandos necessários para a sua execução, contendo nomeadamente uma descrição das funções e das responsabilidades, no que se refere ao respeito pelos direitos fundamentais. Em conformidade com o artigo 22.º, n.os 1 e 3, alínea b), desse regulamento, a Frontex garante a correta execução do plano operacional, em particular através dos agentes de coordenação nomeados pelo diretor-executivo, que agem em todos os aspetos relacionados com o destacamento das equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros, nomeadamente verificando a correta execução do plano operacional quanto à proteção dos direitos fundamentais.

99 Quanto, especificamente, aos regressos, o artigo 27.º, n.os 1 e 2, do Regulamento 2016/1624 prevê, nomeadamente, que, no respeito dos direitos fundamentais e dos princípios gerais do direito da União e do direito internacional, incluindo a proteção dos refugiados e os direitos da criança, a Frontex coordena a nível técnico e operacional as ações relacionadas com o regresso dos Estados-Membros, e presta assistência técnica e operacional aos Estados-Membros sujeitos a «desafios» especiais relativamente aos seus sistemas de regresso, assistência que inclui pareceres sobre a execução e a gestão dos procedimentos de regresso nos termos da Diretiva 2008/115.

100 No que respeita, mais particularmente ainda, às operações de regresso, que, em conformidade com o artigo 2.º, pontos 12 e 14, do Regulamento 2016/1624, são operações coordenadas pela Frontex que têm por objeto o regresso de retornados em conformidade com a Diretiva 2008/115, o

artigo 28.º, n.º 1, desse regulamento dispõe que a Frontex, de acordo com essa diretiva, presta aos Estados-Membros a assistência necessária e, a pedido de um ou vários Estados-Membros participantes, assegura a coordenação ou a organização de operações de regresso.

101 Como a advogada-geral declarou no n.º 77 das suas conclusões, resulta do conjunto das disposições referidas nos n.ºs 96 e 98 a 100 do presente acórdão que as operações conjuntas de regresso coordenadas pela Frontex se restringem a pessoas que sejam objeto de decisões de regresso individuais e exequíveis, precisando o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 que tais decisões são emitidas por escrito.

102 Logo, perante as obrigações específicas que o Regulamento 2016/1624 impõe à Frontex no âmbito da coordenação das operações de regresso conjuntas, esta agência tem de verificar se tais decisões existem para todas as pessoas que um Estado-Membro pretende incluir nessas operações, a fim de garantir que respeitam as exigências decorrentes desse regulamento e os direitos fundamentais das pessoas em causa, nomeadamente o princípio da não repulsão.

103 Assim, o Tribunal Geral considerou erradamente que a Frontex não assumia nenhuma obrigação no que respeita às decisões de regresso que devem ser adotadas relativamente às pessoas visadas por uma operação de regresso conjunta coordenada por esta agência, porque a sua função consistia apenas em prestar apoio técnico e operacional aos Estados-Membros, sem poder apreciar o mérito das decisões de regresso. Com efeito, como a advogada-geral salientou no n.º 79 das suas conclusões, a verificação da existência de tais decisões é alheia a qualquer análise do seu mérito e não interfere, por conseguinte, com a competência exclusiva de que os Estados-Membros dispõem nesta matéria ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

104 Além disso, os argumentos invocados pela Frontex para defender a tese segundo a qual, em substância, não assumia qualquer obrigação a este respeito não são pertinentes.

105 Por um lado, o princípio da atribuição enunciado no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, TUE, nos termos do qual a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos, não é de todo violado pela obrigação da Frontex de verificar a existência de decisões de regresso, uma vez que tal lhe é imposto pelo Regulamento 2016/1624 com observância das competências dos Estados-Membros.

106 Por outro lado, o princípio da cooperação leal, que é enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, e recordado em especial, no âmbito do Regulamento 2016/1624, no seu artigo 9.º, relativo ao dever de cooperação leal a que estão sujeitas a Frontex e as autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras e pelo regresso, tem, é certo, uma importância considerável no quadro das relações entre essa agência e essas autoridades nacionais na Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

107 Todavia, o princípio da cooperação leal não pode ser interpretado no sentido de permitir à Frontex escapar às obrigações específicas que o Regulamento 2016/1624 lhe impõe no âmbito da coordenação das operações de regresso conjuntas, em particular a de verificar se decisões de regresso escritas e exequíveis existem para todas as pessoas que um Estado-Membro pretende incluir nessas operações, a fim de garantir que respeitam as exigências decorrentes desse regulamento e os direitos fundamentais das pessoas em causa, nomeadamente o princípio da não repulsão.

108 Pelo contrário, o dever de cooperação leal, na medida em que impende também sobre a Frontex, é suscetível de reforçar essas obrigações, e, nomeadamente, de a incentivar a apoiar os Estados-Membros de forma a que cumpram as tarefas que lhes incumbem no âmbito de tais operações de modo a respeitarem plenamente o direito da União e, designadamente, os direitos fundamentais.

109 Além disso, a questão de saber se, como defende a Frontex, o princípio da cooperação leal gera uma presunção de legalidade associada, na falta de circunstâncias específicas, aos documentos remetidos pelos Estados-Membros, não é pertinente no caso em apreço. Com efeito, como confirmado pela agência na audiência no Tribunal de Justiça, as autoridades gregas não lhe tinham fornecido, antes da operação de regresso conjunta em causa, uma lista de pessoas que tivessem sido objeto de decisões de regresso, tendo-lhe transmitido apenas uma lista de pessoas que não tinham apresentado um pedido de asilo. Ora, esta última lista é, em si mesma, alheia à existência de decisões de regresso, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, pelo que, mesmo admitindo que tal documento possa beneficiar de uma presunção de legalidade, não permitia à Frontex presumir que os recorrentes tinham sido objeto de decisões de regresso escritas e exequíveis.

110 Decorre do exposto que a apreciação do Tribunal Geral que consta no n.º 66 do acórdão recorrido, segundo a qual, em substância, nenhuma relação de causalidade pode existir entre o comportamento da Frontex e os alegados prejuízos visados nesse número do acórdão recorrido, se baseia na consideração errónea de que a Frontex não assume qualquer obrigação quanto à questão de saber se todas as pessoas visadas por uma operação de regresso conjunta coordenada por essa agência foram ou não objeto de uma decisão de regresso.

111 Todavia, contrariamente ao que os recorrentes defendem no âmbito da primeira parte do segundo fundamento, o facto de a Frontex estar sujeita a uma obrigação de verificação a este respeito não significa que existe necessariamente um nexo de causalidade entre uma eventual violação desta obrigação e a totalidade ou parte dos prejuízos que os recorrentes alegam ter sofrido.

112 É certo que a existência desse nexo de causalidade deve ser examinada tendo em conta essa obrigação de verificação e, mais em geral, as obrigações impostas à Frontex para garantir que as operações de regresso conjuntas respeitam as exigências decorrentes do Regulamento 2016/1624 e os direitos fundamentais das pessoas em causa. No entanto, esta análise deve ser realizada tendo em conta todos os factos pertinentes, cuja constatação incumbe ao Tribunal Geral, e as apreciações jurídicas exigidas.

113 Resulta de todo o exposto que procede a primeira alegação da primeira parte do primeiro fundamento e que a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

C. Quanto à segunda parte do segundo fundamento

1. Argumentos das partes

114 Com a segunda parte do segundo fundamento, os recorrentes criticam a apreciação feita pelo Tribunal Geral no n.º 66 do acórdão recorrido segundo a qual a responsabilidade por eventuais violações dos seus direitos fundamentais cometidas quando do voo de regresso à Turquia é exclusivamente da República Helénica.

115 Alegam que esta apreciação, baseada no artigo 42.º, n.os 1 e 2, do Regulamento 2016/1624, é errada, porque essas disposições respeitam apenas à responsabilidade do pessoal do Estado-Membro de acolhimento «no nível executivo inferior», e não à responsabilidade da Frontex pela não observância, pelo seu pessoal, das obrigações para ela decorrentes desse regulamento A disposição pertinente a este propósito é o artigo 60.º, n.º 3, do referido regulamento, relativo à responsabilidade extracontratual da Frontex pelos danos causados pelos seus serviços ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.

116 Segundo os recorrentes, a interpretação que o Tribunal Geral faz do artigo 42.º, n.os 1 e 2, do Regulamento 2016/1624 esvazia da sua substância os artigos 16.º, 22.º, 25.º, 26.º, 28.º e 34.º desse regulamento, o artigo 4.º do Código de Conduta da Frontex e as etapas 1 a 5 do Procedimento Operacional Normalizado, que constituem um conjunto de disposições que impõem à Frontex deveres próprios para garantir um controlo eficaz do respeito pelos direitos fundamentais. Esta interpretação compromete também a boa aplicação do artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115, nos termos do qual os Estados-Membros devem prever um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados.

117 Os recorrentes reiteram, além disso, a alegação relativa à existência de uma responsabilidade solidária da Frontex e da República Helénica, como formulada no âmbito da primeira parte do primeiro fundamento do recurso.

118 A Frontex considera, antes de mais, que a segunda parte do segundo fundamento é inoperante, porque a fundamentação que consta no n.º 66 do acórdão recorrido relativa ao artigo 42.º, n.os 1 e 2, do Regulamento 2016/1624 é de cariz exaustivo.

119 Em seguida, a alegação relativa à existência de uma responsabilidade solidária é inadmissível porque é nova.

120 Por fim, a segunda parte do segundo fundamento, no âmbito da qual as recorrentes reiteram argumentos que expuseram em primeira instância, relativos a alegadas competências da Frontex, nomeadamente para verificar que as pessoas incluídas numa operação de regresso conjunta foram objeto de uma decisão de regresso, não procede, uma vez que o legislador da União não lhe conferiu tais competências.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

121 Quanto, em primeiro lugar, ao caráter alegadamente inoperante da segunda parte do segundo fundamento, decorre do n.º 110 do presente acórdão que a apreciação do Tribunal Geral segundo a qual, em substância, qualquer relação de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e os prejuízos alegados pelos recorrentes deve ser afastada por essa agência não assumir nenhuma obrigação quanto à verificação da existência de uma decisão de regresso relativa às pessoas visadas por uma operação de regresso conjunta coordenada pela mesma, está viciada por um erro de direito. Logo, essa parte, que visa um erro de direito complementar que o Tribunal Geral cometeu ao considerar, em substância, que a responsabilidade por eventuais violações de direitos fundamentais cometidos quando de um voo de regresso incumbe exclusivamente ao Estado-Membro de acolhimento, não é inoperante.

122 Quanto, em segundo lugar, à repetição da alegação relativa à existência de uma responsabilidade solidária da Frontex e da República Helénica, é inadmissível, pelos motivos expostos nos n.os 83 a 87 do presente acórdão.

123 Quanto, em terceiro e último lugar, ao mérito da segunda parte do segundo fundamento, há que salientar que, como resulta do último membro da segunda frase do n.º 66 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, em substância, que, em conformidade com o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1624, o voo de regresso à Turquia era da responsabilidade do Estado-Membro de acolhimento, sob reserva da eventual ação deste último, ao abrigo do n.º 2 desse artigo, contra o Estado-Membro de origem do membro de uma equipa pelos danos causados por negligência grosseira ou dolo deste último.

124 A fazê-lo, o Tribunal Geral declarou implicitamente que a Frontex não assume ela própria nenhuma obrigação relacionada com eventuais violações de direitos fundamentais cometidas quando de um voo de regresso realizado no âmbito de uma operação de regresso conjunta. Assim, a ocorrência de tais violações não pode em caso nenhum ser-lhe censurada e, logo, nenhum nexo de causalidade pode existir entre o comportamento censurado à Frontex e o prejuízo moral resultante de violações dos direitos fundamentas dos recorrentes que estes teriam sofrido quando do voo de regresso à Turquia.

125 A este propósito, há que observar que o Tribunal Geral considerou corretamente que o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1624 estabelece o princípio segundo o qual, caso equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros operem num Estado-Membro de acolhimento, este é responsável por quaisquer danos causados pelos membros dessas equipas. Esta responsabilidade é coerente com a regra enunciada no artigo 21.º, n.º 1, e no artigo 40.º, n.º 3, desse regulamento, segundo a qual os membros das equipas recebem as suas instruções do Estado-Membro de acolhimento e só podem desempenhar funções e exercer poderes sob as ordens e, de modo geral, na presença dos guardas de fronteira ou de pessoal do Estado-Membro de acolhimento que participem na execução de funções relacionadas com o regresso.

126 Todavia, o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento 2016/1624 não pode ser interpretado no sentido de que a responsabilidade do Estado-Membro de acolhimento exclui, de modo absoluto, toda a responsabilidade da Frontex relacionada com eventuais violações de direitos fundamentais cometidas quando de uma operação de regresso.

127 Com efeito, por força do artigo 60.º, n.º 3, desse regulamento, a Frontex deve assumir a responsabilidade extracontratual por todos os danos causados pelos seus serviços ou pelos seus funcionários em exercício de funções, de acordo com os mesmos princípios que regem a responsabilidade extracontratual da União. Por conseguinte, a possibilidade de um concurso de responsabilidades não pode ser afastado *a priori*.

128 Em circunstâncias como as do caso em apreço, a responsabilidade da Frontex só pode ser excluída na hipótese de se demonstrar que as irregularidades invocadas são necessariamente alheias a qualquer ação ou omissão culposas dos serviços ou dos agentes da Frontex, ou que os incumprimentos dessa agência que são invocados não têm, de qualquer modo, relação com os prejuízos alegados.

129 Ora, tal não sucede no caso em apreço.

130 Com efeito, como resulta dos n.ºs 96 a 102 do presente acórdão, o Regulamento 2016/1624 impõe deveres à Frontex para assegurar o respeito, nomeadamente, pelos direitos fundamentais no âmbito das operações de regresso que coordena, decorrentes, por um lado, da obrigação geral da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, de que a Frontex faz parte, de garantir a proteção dos direitos fundamentais no exercício das funções dessa Guarda por força desse regulamento e, por

outro, da obrigação da Frontex de fiscalizar de maneira eficaz o respeito pelos direitos fundamentais em todas as suas atividades. Em particular, o conjunto dessas obrigações deve ser implementado, nomeadamente, através do plano operacional previsto no artigo 16.º do referido regulamento, que a Frontex deve elaborar para cada operação de regresso conjunta e que é vinculativo para todas as partes que intervêm nessa operação, precisando o artigo 21.º, n.os 1 e 3, do mesmo regulamento que o Estado-Membro de acolhimento tem de com ele estar em conformidade no que respeita às instruções que dirige às equipas da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira durante o seu destacamento, sob o controlo do agente de coordenação da Frontex.

131 Além disso, nos termos do artigo 21.º, n.º 2, do Regulamento 2016/1624, através do seu agente de coordenação, a Frontex pode comunicar ao Estado-Membro de acolhimento as suas observações sobre as instruções transmitidas por este. Além disso, o artigo 20.º, n.º 1, desse regulamento permite à Frontex destacar peritos do seu próprio quadro de pessoal quando de operações de regresso conjuntas, além dos agentes de coordenação.

132 Resulta destas considerações que a Frontex assume, por força do Regulamento 2016/1624, um conjunto de obrigações destinadas a garantir o respeito pelos direitos fundamentais no âmbito das operações de regresso conjuntas. Logo, não se pode *a priori* excluir que uma violação dessas obrigações pelos seus serviços ou agentes, no âmbito de uma determinada operação, possa ter concorrido para a ocorrência de violações de direitos fundamentais quando de um voo de regresso em prejuízo das pessoas afastadas. É irrelevante, a este respeito, que, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115, e como recordado no artigo 29.º, n.º 4, do Regulamento 2016/1624, o controlo dos regressos forçados incumba aos Estados-Membros. Com efeito, por força do artigo 28.º, n.º 1, desse regulamento, a assistência prestada pela Frontex ou a coordenação ou a organização por si asseguradas para operações de regresso conjuntas devem sê-lo em conformidade com essa diretiva e, nos termos do referido regulamento, a Frontex assume obrigações de controlo complementares às dos Estados-Membros.

133 Acresce, na medida em que os agentes da Frontex participam ou podem participar eles próprios em tais operações, quer seja na qualidade de agente de coordenação quer enquanto peritos destacados no âmbito dessas operações, que também não se pode excluir *a priori* que ações ou omissões culposas desses agentes possam ter uma relação causal com a ocorrência de tais violações de direitos fundamentais.

134 Decorre das considerações expostas que a segunda parte do segundo fundamento é procedente.

D. Quanto ao terceiro fundamento

135 O terceiro fundamento, que respeita, em substância, aos n.os 67 a 71 do acórdão recorrido, contém duas partes. A primeira visa a apreciação do Tribunal Geral segundo a qual os prejuízos materiais e moral alegados relativos à instalação temporária dos recorrentes na Turquia e à sua fuga para o Iraque, e depois à sua instalação neste último país, não têm qualquer nexo de causalidade direta com os comportamentos censurados à Frontex. A segunda incide sobre a apreciação similar do Tribunal Geral relativa ao prejuízo material alegado pelos recorrentes no atinente às despesas com a representação jurídica relacionadas com as queixas que apresentaram nessa agência.

1. Quanto à primeira parte do terceiro fundamento

a) Argumentos das partes

136 Com a primeira parte do terceiro fundamento, que contém quatro alegações, os recorrentes defendem que o Tribunal Geral cometeu erros de direito ao declarar, nos n.os 67 a 69 do acórdão recorrido, que os prejuízos material e moral associados à sua instalação temporária na Turquia e à sua fuga para o Iraque eram a consequência das suas próprias escolhas, e não do comportamento censurado à Frontex, pelo que os recorrentes não tinham demonstrado a este respeito a existência de um nexo de causalidade suficientemente direto entre os prejuízos alegados e o comportamento censurado à Frontex.

137 Primeiro, os recorrentes afirmam que o Tribunal Geral aplicou de modo incorreto a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao nexo de causalidade na hipótese de um comportamento negligente ou da própria escolha da pessoa lesada. Com efeito, a contribuição da pessoa lesada para a ocorrência do dano só pode acarretar uma limitação da indemnização a cargo da União, e não pode, portanto, ser considerada uma causa de rutura do nexo de causalidade.

138 Segundo, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, em substância, ao não ter em conta o estado de vulnerabilidade dos recorrentes enquanto requerentes de asilo, como exigem o artigo 3.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e o artigo 4.º da Carta, quando resultava desse estado de vulnerabilidade que não tiveram real liberdade de escolha quanto à sua decisão de fugir para o Iraque.

139 Terceiro, os recorrentes afirmam que, no âmbito da sua apreciação relativa à existência de uma escolha da sua parte, o Tribunal Geral procedeu a várias constatações e apreciações erradas de facto.

140 Por fim, quarto, reiteram a alegação relativa à existência de uma responsabilidade solidária da Frontex e da República Helénica, como formulada no âmbito do primeiro fundamento do recurso e referida nos n.os 71 e 72 do presente acórdão.

141 Antes de mais, a Frontex defende, em substância, que a argumentação desenvolvida pelos recorrentes no âmbito nomeadamente da primeira parte do terceiro fundamento é inadmissível na medida em que contém várias alegações pelas quais procuravam pôr em causa constatações factuais do Tribunal Geral, afirmando que os prejuízos em causa não são a consequência das suas próprias escolhas.

142 Em seguida, a alegação relativa à existência de uma responsabilidade solidária é também inadmissível por ser nova.

143 Por fim, de qualquer modo, a Frontex contesta o mérito da primeira parte do terceiro fundamento afirmando que os recorrentes invocam uma jurisprudência que não é pertinente no caso em apreço, uma vez que é relativa a situações nas quais quer a União quer a parte que sofreu o prejuízo contribuíram para a ocorrência do dano, sendo que, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral entendeu que os prejuízos em causa tinham sido causados exclusivamente pelas escolhas dos recorrentes.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

144 Em primeiro lugar, quanto à admissibilidade da terceira alegação da primeira parte do terceiro fundamento, resulta do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que o Tribunal Geral tem competência exclusiva para apurar os factos, salvo no caso de a inexatidão material das suas conclusões resultar dos elementos dos autos que lhe foram submetidos, e para apreciar esses factos. Por conseguinte, a apreciação dos factos não constitui, exceto em caso de desvirtuação dos elementos de prova apresentados ao Tribunal Geral, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça (Acórdão de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.ºs 103 e 104 e jurisprudência referida).

145 Ora, com esta alegação, os recorrentes contestam as apreciações do Tribunal Geral relativas ao desrespeito das instruções constantes da sua autorização de viagem temporária emitida pelas autoridades turcas e ao seu receio de serem devolvidos à Síria por essas autoridades devido a esse desrespeito. Ao fazê-lo, procuram pôr em causa certas constatações de natureza factual contidas no acórdão recorrido, sem invocar uma desvirtuação. A terceira alegação é, assim, inadmissível.

146 Por outro lado, a quarta alegação, relativa à existência de uma responsabilidade solidária da Frontex e da República Helénica, é também inadmissível, pelos motivos expostos nos n.ºs 83 a 87 do presente acórdão.

147 Em segundo lugar, quanto ao mérito das duas primeiras alegações da primeira parte do terceiro fundamento, importa lembrar que, nos n.ºs 67 e 68 do acórdão recorrido, após ter salientado que o prejuízo alegado devia resultar diretamente do comportamento censurado, o Tribunal Geral declarou que os prejuízos associados à instalação temporária dos recorrentes na Turquia e à sua fuga para o Iraque tinham resultado das suas próprias escolhas. Em apoio desta apreciação, observou, por um lado, que a sua instalação em Saruj tinha decorrido da sua escolha de não cumprir as instruções das autoridades turcas e, por outro, que a sua fuga para o Iraque tinha decorrido do seu receio de serem devolvidos à Síria por essas autoridades por não terem respeitado essas instruções.

148 Há que recordar que, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça mencionada no n.º 60 do presente acórdão, a responsabilidade extracontratual da União pressupõe a existência de um nexo de causalidade direto entre o comportamento censurado e o prejuízo alegado.

149 A este respeito, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de precisar que nem o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE nem os princípios comuns aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros para os quais remete este artigo permitem justificar uma obrigação de indemnizar qualquer consequência danosa do ato ilegal, ainda que remota (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 1979, Dumortier e o./Conselho, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, EU:C:1979:223, n.º 21).

150 Com efeito, o caráter direto do nexo de causalidade não deve ser entendido de modo restritivo, mas no sentido de que o prejuízo deve resultar de modo suficientemente direto do comportamento ilegal das instituições (v., neste sentido, Acórdãos de 4 de outubro de 1979, Dumortier e o./Conselho, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, EU:C:1979:223, n.º 21, e de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 61). Assim, o requisito relativo ao nexo de causalidade entre o comportamento censurado e o prejuízo

alegado incide sobre a existência de um nexo suficientemente direto de causa e efeito, de modo que esse comportamento censurado deve ser a causa determinante do prejuízo alegado (Acórdãos de 13 de dezembro de 2018, União Europeia/Gascogne Sack Deutschland e Gascogne, C-138/17 P e C-146/17 P, EU:C:2018:1013, n.º 22, e de 5 de setembro de 2019, União Europeia/Guardian Europe e Guardian Europe/União Europeia, C-447/17 P e C-479/17 P, EU:C:2019:672, n.º 32).

151 Acresce que o nexo de causalidade pode ser quebrado, nomeadamente, por um ato da pessoa lesada que se interpõe entre o comportamento censurado e o prejuízo alegado, desde que esse comportamento constitua a causa determinante desse prejuízo (v., neste sentido, Acórdão de 18 de março de 2010, Trubowest Handel e Makarov/Conselho e Comissão, C-419/08 P, EU:C:2010:147, n.º 61).

152 Tal ato pode consistir, nomeadamente, numa decisão da pessoa lesada, desde que, no entanto, essa decisão não lhe seja imposta (v., nesse sentido, Acórdãos de 16 de julho de 2009, Comissão/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, n.º 205, e de 13 de dezembro de 2018, União Europeia/Gascogne Sack Deutschland e Gascogne, C-138/17 P e C-146/17 P, EU:C:2018:1013, n.º 31).

153 Assim, resulta da jurisprudência recordada nos n.os 148 a 152 do presente acórdão que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito, por um lado, ao considerar no n.º 67 do acórdão recorrido, que o facto de o comportamento censurado constituir uma condição necessária à ocorrência do prejuízo, no sentido de que este não se teria verificado na ausência desse comportamento, não basta para demonstrar um nexo de causalidade e, por outro, ao analisar, no caso em apreço, a possibilidade de o nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e os prejuízos em causa ter sido quebrado por certos atos dos recorrentes.

154 Todavia, tal análise deve necessariamente ser efetuada *in concreto*, tomando em consideração todas as circunstâncias pertinentes que caracterizam a situação da pessoa lesada.

155 Assim, embora se possa esperar uma tomada de decisão totalmente racional de operadores económicos experientes na gestão dos riscos que o exercício das suas atividades habituais implica (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de julho de 2009, Comissão/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, n.os 200 a 206, e de 13 de dezembro de 2018, União Europeia/Gascogne Sack Deutschland e Gascogne, C-138/17 P e C-146/17 P, EU:C:2018:1013, n.os 23 a 31), tal comportamento não pode ser elevado à categoria de critério geral, nomeadamente quando se trata de pessoas singulares.

156 É especialmente assim no caso de membros de uma família que fugiu do seu país de origem em busca de proteção internacional e que foram confrontados com circunstâncias excecionais e riscos imprevistos. Com efeito, os requerentes de asilo podem ser particularmente vulneráveis devido ao seu percurso migratório e às experiências traumáticas que podem ter vivido anteriormente nesse percurso (TEDH, 18 de novembro de 2021, M.H. e o. c. Croácia, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, § 207), e essa vulnerabilidade pode afetar o seu discernimento.

157 Logo, nessa situação excecional, o nexo causal entre o comportamento censurado e o prejuízo alegado pode subsistir apesar de uma decisão da parte lesada que se interpôs entre o comportamento e o prejuízo uma vez que a decisão, embora não constituísse a única reação possível, pode ser considerada uma reação razoável tendo em conta todas as circunstâncias que caracterizaram a situação.

158 Esta conclusão impõe-se por maioria de razão numa situação em que os requerentes de asilo foram conduzidos a um país no qual existe um risco concreto de violação do princípio da não repulsão.

159 A este respeito, há que salientar que os recorrentes alegaram no Tribunal Geral que a sua decisão de irem para Erbil tinha sido motivada pelo receio de serem devolvidos à Síria pelas autoridades turcas, e isto devido à sua compreensão da lei e da prática turcas que consiste em devolver à Síria os nacionais sírios em busca de proteção internacional, violando o princípio da não repulsão, circunstância que procuraram demonstrar através de uma peritagem citada na sua petição no Tribunal Geral, que apenas a este cabe apreciar.

160 Ora, importa observar que, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral qualificou as decisões tomadas pelos recorrentes depois de terem saído da Turquia de «escolha própria» dos mesmos sem ter procedido a uma análise *in concreto* do contexto em que esta escolha foi feita — em particular da sua situação familiar, do seu estado de vulnerabilidade e de um eventual risco de expulsão para a Síria —, para determinar se, atendendo a este contexto, essas decisões podiam ser consideradas razoáveis.

161 Por conseguinte, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 69 do acórdão recorrido, que os prejuízos em causa não se podiam considerar diretamente decorrentes do comportamento censurado à Frontex devido a escolhas feitas pelos recorrentes depois da operação de regresso controvertida sem ter apreciado *in concreto* o caráter razoável dessas escolhas à luz de todas as circunstâncias que caracterizaram o contexto em que se verificaram.

162 Assim, a primeira parte do terceiro fundamento baseia-se na sua segunda alegação e deve ser julgada inadmissível ou improcedente quanto ao restante.

2. Quanto à segunda parte do terceiro fundamento

a) Argumentos das partes

163 Com a segunda parte do terceiro fundamento, os recorrentes defendem que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 70 do acórdão recorrido, que fazer-se representar por advogados no quadro das queixas apresentadas à Frontex era uma escolha sua, pelo que não existia nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex e as despesas relativas a essa representação. Com efeito, nas circunstâncias do caso em apreço, a referida assistência fora necessária, uma vez que os recorrentes não são cidadãos da União, não podem comunicar em nenhuma das línguas oficiais da mesma e se encontravam numa situação particularmente vulnerável.

164 Os recorrentes acrescentam que o Tribunal Geral devia ter considerado que as referidas despesas de representação jurídica tinham sido causadas, pelo menos em grande parte, pelo tratamento negligente das suas queixas pela Frontex, devido à lentidão da sua análise e à ineficácia do procedimento de queixa, violando o princípio da boa administração e o seu direito à ação, assim como o artigo 72.º do Regulamento 2016/1624.

165 A Frontex entende que esta parte é inadmissível, uma vez que a questão de saber se uma representação jurídica no quadro das queixas que lhe foram apresentadas era necessária ou não implicava uma apreciação factual, que não pode ser realizada em sede de recurso.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

166 Com a segunda parte do terceiro fundamento, os recorrentes censuram o Tribunal Geral, em substância, por ter apreciado incorretamente a sua necessidade de se fazerem representar por advogados no quadro das queixas que apresentaram à Frontex, no âmbito do procedimento de queixa previsto no artigo 72.º do Regulamento 2016/1624, e, logo, o nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Frontex relativo às alegadas violações dos seus direitos fundamentais imputáveis a essa agência e o prejuízo resultante dos custos dessa representação.

167 No n.º 70 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, quando a representação por um advogado ou por um assessor jurídico num processo pré-contencioso não for obrigatória, não existe um nexo de causalidade entre o alegado dano, a saber as despesas dessa representação, e o comportamento eventualmente censurável da instituição ou do órgão em causa. Uma vez que o recurso à representação de um advogado depende, nesse âmbito, da própria escolha da pessoa em causa, não pode ser censurado à instituição ou ao órgão em causa.

168 A este propósito, o Tribunal de Justiça decidiu que as despesas de consulta de um advogado, respetivamente, na fase da reclamação administrativa ou do recurso ao Provedor de Justiça Europeu, devem distinguir-se dos honorários de advogado suportados durante o processo contencioso (Acórdãos de 9 de março de 1978, Herpels/Comissão, 54/77, EU:C:1978:45, n.º 45, e de 28 de junho de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-331/05 P, EU:C:2007:390, n.º 25).

169 Todavia, embora o Tribunal de Justiça tenha considerado, nos processos que deram origem aos acórdãos mencionados no número anterior, que a representação por um advogado provinha da «própria escolha» (Acórdão de 9 de março de 1978, Herpels/Comissão, 54/77, EU:C:1978:45, n.º 48) ou da «livre decisão» dos interessados (Acórdão de 28 de junho de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-331/05 P, EU:C:2007:390, n.º 27), é à luz das características de cada um dos processos, e não com base numa apreensão de princípio das reclamações administrativas ou dos modos alternativos de resolução dos diferendos.

170 Ora, no caso em apreço, há que reconhecer, primeiro, que o procedimento de queixa previsto no artigo 72.º do Regulamento 2016/1624 não é um direito dos cidadãos da União destinado a eliminar os casos de má administração em nome do interesse geral. É, pelo contrário, nos termos do artigo 72.º, n.ºs 2 e 3, desse regulamento, unicamente acessível às pessoas que sejam diretamente afetadas pelas ações do pessoal implicado, nomeadamente, em operações de regresso, que considerem que os seus direitos fundamentais foram violados em resultado destas ações.

171 Segundo, embora o provedor de direitos fundamentais exerça as suas funções de forma independente, fá-lo no quadro da organização da Frontex. Além disso, é interpelado por uma pessoa que se encontra, como indicado no n.º 156 do presente acórdão, numa situação de vulnerabilidade particular, e, em circunstâncias como as do caso em apreço, para denunciar uma violação concreta de um direito fundamental ocasionada pela ação do próprio pessoal da Frontex.

172 Terceiro, o procedimento de queixa instaurado no artigo 72.º do Regulamento 2016/1624 não garante que o queixoso beneficiará, num determinado momento, das garantias associadas ao direito à ação, entre as quais a de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo prevista no artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta. Contrariamente ao procedimento de reclamação administrativa em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 9 de março de 1978, Herpels/Comissão (54/77, EU:C:1978:45), o procedimento de apresentação de queixas não é, como resulta do considerando 50 desse regulamento, uma condição prévia ao exercício de uma via de recurso jurisdicional.

173 Decorre dos considerandos que figuram nos n.os 167 a 172 do presente acórdão que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, no n.º 70 do acórdão recorrido, ao decidir que, por princípio, quando a representação por um advogado ou por um assessor jurídico num processo pré-contencioso não for obrigatória, não existe um nexo de causalidade entre as despesas dessa representação e o comportamento eventualmente censurável da instituição ou do órgão em causa.

174 Por conseguinte, procede a segunda parte do terceiro fundamento.

E. Quanto ao quarto fundamento

1. Argumentos das partes

175 Com o quarto fundamento, que respeita aos n.os 44 a 46 do acórdão recorrido, os recorrentes alegam, em substância, que, ao afastar por inadmissíveis certos documentos apresentados em primeira instância, a saber, os anexos C.1 e C.3 a C.6 da réplica e o documento E.1, o Tribunal Geral violou o artigo 85.º, n.º 2, do seu Regulamento de Processo e o princípio do contraditório.

176 Afirmam que o referido artigo 85.º, n.º 2, não visa as provas novas e a ampliação dos oferecimentos de prova quando são apresentadas em resposta a argumentos da parte contrária na sua contestação. É o caso, *a fortiori*, quando se trata de um documento publicamente acessível no qual os recorrentes baseavam a sua argumentação e cuja força probatória foi posta em causa pela Frontex na sua contestação. Assim, o Tribunal Geral devia ter considerado que os anexos C.1 e C.4 a C.6 da réplica constituíam «provas de refutação» e que o anexo C.3 da réplica era uma «ampliação» dos oferecimentos de prova. Quanto ao documento E.1, ainda que tenha sido apresentado após o encerramento da fase escrita do processo, o Tribunal Geral devia ter declarado que a sua apresentação não podia lesar os direitos de defesa da Frontex pois tratava-se de um documento emitido por essa agência.

177 A Frontex defende, primeiro, que o quarto fundamento é inoperante, pois os recorrentes nele indicam que o facto de os documentos em causa serem ou não juntos aos autos no Tribunal Geral não tem qualquer relevância para a decisão na sua ação de indemnização.

178 Segundo, a Frontex considera que esses documentos não constituíam provas de refutação e sublinha que o Tribunal Geral declarou que os recorrentes não tinham justificado a apresentação dos referidos documentos na fase da resposta.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

179 Quanto, em primeiro lugar, ao caráter alegadamente inoperante do quarto fundamento, há que declarar que a opinião dos recorrentes segundo a qual os documentos em causa não eram determinantes para a decisão na sua ação de indemnização é irrelevante para o seu direito de os apresentar no Tribunal Geral, sob reserva da sua admissibilidade. Com efeito, esse direito não está associado à sua necessidade objetiva para a discussão, sendo cada parte livre de apreciar a utilidade dos documentos que pretende apresentar para fundamentar a sua posição ou esclarecer o Tribunal Geral. Por conseguinte, ao contrário do que sustenta a Frontex, o presente fundamento de recurso não é ineficaz.

180 Quanto, em segundo lugar, ao mérito desse fundamento, importa salientar que o artigo 76.º, alínea f), e o artigo 85.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral estabelecem a regra segundo a qual as partes devem constituir o dossier de provas ou formular os seus oferecimentos de prova na primeira troca de articulados, ou seja, na fase da petição e da contestação. Trata-se de uma regra de preclusão (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de setembro de 2020, BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, n.º 41, e de 23 de novembro de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, n.º 43).

181 Estas disposições têm em conta os princípios do contraditório e da igualdade de armas, bem como o direito a um processo equitativo. Com efeito, exigem que se informem as outras partes dos elementos de prova em apoio das teses defendidas e destinam-se a permitir-lhes preparar uma defesa ou uma réplica úteis, em conformidade com os princípios e direito mencionados. Além disso, a exigência de apresentação de provas e de oferecimentos de prova na primeira fase do processo também é justificada por um objetivo de boa administração da justiça, uma vez que permite a tramitação dos processos num prazo razoável através de uma rápida preparação dos autos (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de abril de 2005, Gaki-Kakouri/Tribunal de Justiça, C-243/04 P, EU:C:2005:238, n.º 30, e de 23 de novembro de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, n.º 41).

182 Por derrogação à regra de princípio estabelecida no artigo 76.º, alínea f), e no artigo 85.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o n.º 2 desse artigo 85.º autoriza, todavia, as partes a apresentarem provas ou oferecimentos de prova na segunda troca de articulados, desde que o atraso na apresentação dessas provas ou oferecimentos de prova seja justificado.

183 O referido n.º 2 traduz assim a exigência de um processo equitativo e, mais particularmente, de uma proteção dos direitos de defesa da parte que pretende apresentar certas provas ou oferecimentos de prova nessa fase, podendo, nomeadamente, essa apresentação justificar-se pelo facto de essa parte não ter anteriormente disposto das provas em causa ou pela necessidade de completar o processo em caso de apresentação tardia de elementos pela parte contrária, a fim de assegurar o respeito do princípio do contraditório (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de abril de 2005, Gaki-Kakouri/Tribunal de Justiça, C-243/04 P, EU:C:2005:238, n.º 33, e de 23 de novembro de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, n.ºs 42 e 43).

184 Uma vez que o atraso na apresentação das provas ou dos oferecimentos de prova deve ser justificado, o Tribunal Geral tem o poder de fiscalizar o mérito do motivo do atraso e, consoante o caso, o conteúdo dessas provas ou oferecimentos de prova e, sendo caso disso, de as afastar se a sua apresentação tardia não for justificada de forma juridicamente bastante ou fundada (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de setembro de 2020, BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, n.º 33, e de 23 de novembro de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, n.º 43).

185 É a título de exceção, simultaneamente, à regra de princípio estabelecida no artigo 76.º, alínea f), e no artigo 85.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral e à derrogação como definida no n.º 2 desse artigo 85.º que o n.º 3 do referido artigo 85.º autoriza as partes a apresentarem provas ou oferecimentos de prova numa fase ulterior, a saber, antes do encerramento da fase oral ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, desde que o atraso nessa apresentação seja justificado. As considerações expostas nos n.ºs 183 e 184 do presente acórdão aplicam-se, por maioria de razão, às provas apresentadas e aos oferecimentos de prova efetuados nessa fase ulterior, pressupondo a sua aplicação que seja demonstrada a existência de circunstâncias excecionais (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de abril de 2005, Gaki-Kakouri/Tribunal de Justiça, C-243/04 P, EU:C:2005:238, n.º 33, e de 23 de novembro de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, n.º 44).

186 Resulta de todas as considerações expostas que é precisamente a aplicação das regras enunciadas no artigo 85.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral que permite assegurar o respeito pelos princípios do contraditório e da igualdade de armas, bem como o direito a um processo equitativo (v., neste sentido, Acórdão de 23 de novembro de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, n.º 45).

187 No caso em apreço, quanto, por um lado, aos anexos C.1 e C.3 a C.6 da réplica, resulta do n.º 42 do acórdão recorrido que estes consistiam em documentos públicos anteriores à entrega da petição, com exceção de uma tradução de uma declaração não datada de um dos recorrentes e de um «parecer pericial», que é, na realidade, uma consulta jurídica feita expressamente no quadro do processo pendente no Tribunal Geral.

188 No n.º 45 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral fundamentou a inadmissibilidade desses anexos declarando, em substância, que a descoberta no decurso da instância da alegada relevância de documentos não é um motivo válido para justificar a sua apresentação tardia quando esses documentos se destinem a demonstrar factos alegados na petição e a maioria deles seja anteriores à mesma.

189 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral aplicou corretamente o artigo 85.º, n.º 2, do seu Regulamento de Processo. Com efeito, quando a extemporaneidade da entrega de um elemento feita com base nessa disposição é motivada pela apresentação por uma parte contrária de um elemento de prova ou de uma alegação, a justificação desse atraso, exigida pela referida disposição para poder beneficiar da derrogação que prevê, implica que a parte que procede a essa entrega determine qual é o elemento de prova ou a alegação cuja apresentação pela parte contrária torna supostamente necessária a entrega tardia desse documento, com precisão suficiente, para permitir ao Tribunal Geral proceder ao controlo dessa justificação, como é obrigado a fazer.

190 Ora, no caso em apreço, resulta do n.º 41 do acórdão recorrido que, para justificar a apresentação tardia dos anexos em causa, os recorrentes tinham afirmado, na audiência, que a sua pertinência só se lhes tinha sido revelada depois de tomarem conhecimento da argumentação desenvolvida

pela Frontex na contestação. Decorre, todavia, da análise da réplica dos recorrentes na primeira instância que estes não tinham fornecido pormenores quanto às alegações da Frontex que teriam justificado a entrega dos referidos documentos.

191 Por conseguinte, atendendo às considerações e à jurisprudência mencionadas nos n.os 180 a 186 do presente acórdão, o Tribunal Geral não violou nem o princípio do contraditório nem os direitos de defesa dos recorrentes ao afastar os anexos C.1 e C.3 a C.6 da sua réplica porque o atraso na sua apresentação não tinha sido justificado de forma juridicamente bastante.

192 Por outro lado, quanto ao documento E.1, apresentado nas vésperas da audiência no Tribunal Geral, resulta dos n.os 47 e 50 do acórdão recorrido que esse elemento consistia num documento que a Frontex tinha enviado aos recorrentes antes da propositura da sua ação, tendo estes explicado que a não apresentação do mesmo na fase da petição resultava de uma desatenção, o que o Tribunal Geral declarou não ser um motivo válido que justifique a sua apresentação tardia.

193 Ora, como resulta da jurisprudência recordada no n.º 185 do presente acórdão, tal motivo não satisfazia as exigências de uma motivação que justificasse a entrega de um elemento ao abrigo do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Por conseguinte, este último aplicou corretamente essa disposição ao afastar o documento E.1.

194 O argumento dos recorrentes segundo o qual a entrega deste documento não era suscetível de lesar os direitos de defesa da Frontex, uma vez que o referido elemento provinha dessa agência, é irrelevante a este propósito.

195 Com efeito, por um lado, não se pode retirar do artigo 85.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral que este último deva, por princípio, aceitar as provas apresentadas tardiamente, a menos que constate que a rejeição destas é necessária para assegurar o respeito por certos direitos ou princípios gerais, nomeadamente os direitos de defesa da parte contrária (v., neste sentido, Acórdão de 23 de novembro de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, n.º 46), sendo que o n.º 1 deste artigo estabelece uma regra de preclusão baseada no princípio inverso, segundo o qual os documentos devem ser apresentados na fase da primeira troca de articulados. Por outro lado, como resulta do n.º 181 do presente acórdão, o artigo 85.º, n.º 1, desse Regulamento de Processo não se destina apenas a permitir à parte contrária preparar uma defesa ou uma réplica úteis, prosseguindo também um objetivo de boa administração da justiça.

196 Resulta de todas as considerações expostas que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

197 Atendendo ao caráter procedente da primeira alegação da primeira parte do primeiro fundamento, da segunda parte do segundo fundamento, da segunda alegação da primeira parte do terceiro fundamento e da segunda parte do terceiro fundamento, o acórdão recorrido deve ser anulado na parte em que o Tribunal Geral julgou improcedente a ação de indemnização dos recorrentes devido à inexistência de um nexo de causalidade suficientemente direto entre o comportamento censurado à Frontex e os prejuízos alegados, com exceção do prejuízo relativo às despesas incorridas pelos recorrentes para se deslocarem para a Grécia, devido, em substância:

– primeiro, ao facto de, no quadro das funções da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, o Regulamento 2016/1624 não impor nenhuma obrigação à Frontex no que respeita às decisões

de regresso de que devem ter sido objeto as pessoas incluídas numa operação de regresso conjunta,

– segundo, ao facto de, no mesmo quadro, eventuais violações de direitos fundamentais ocorridas durante um voo de regresso serem da exclusiva responsabilidade do Estado-Membro de acolhimento, e nunca da Frontex,

– terceiro, ao facto de as próprias escolhas dos recorrentes, relativamente à sua instalação temporária na Turquia, à sua fuga para o Iraque e à sua instalação neste último país, terem quebrado qualquer nexo de causalidade suficientemente direto entre o comportamento censurado à Frontex e os prejuízos alegados, sem ter procedido a uma apreciação *in concreto* do caráter razoável dessas escolhas à luz de todas as circunstâncias que caracterizaram o contexto concreto em que essa escolha foi feita, e,

– quarto, ao facto de, quando a representação por um advogado ou por um assessor jurídico num processo pré-contencioso não for obrigatória, não existir, em princípio, um nexo de causalidade entre as despesas dessa representação e o comportamento eventualmente censurável da instituição ou do órgão.

VI. Quanto à ação no Tribunal Geral

198 Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.

199 No caso em apreço, uma vez que o Tribunal Geral não decidiu sobre a maior parte dos fundamentos dos recorrentes, o Tribunal de Justiça considera que não está em condições de decidir quanto ao mérito.

200 Por conseguinte, há que remeter o processo ao Tribunal Geral.

VII. Quanto às despesas

201 Sendo o processo remetido ao Tribunal Geral, há que reservar para final a decisão quanto às despesas relativas ao presente recurso.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **O Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 6 de setembro de 2023, WS e o./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492), é anulado exceto na parte em que, por um lado, afasta por inadmissíveis os anexos C.1 e C.3 a C.6 da réplica e o documento E.1. entregue por WS, WT, WY, WZ, YA e YB, e, por outro, declara a inexistência de nexo de causalidade entre o comportamento censurado à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e os prejuízos alegados por WS, WT, WY, WZ, YA e YB no que respeita às despesas incorridas para se deslocarem para a Grécia.**

2) **O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia.**

3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Assinaturas