

Processo C-610/23 [Al Nasiria]**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

3 de outubro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio

Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Salónica, Grécia)

Data da decisão de reenvio:

30 de junho de 2023

Recorrente:

FO

Recorrido:

Ministro dell'immigrazione e dell'asilo (Ministro da Imigração e do Asilo)

Objeto do processo principal

Pedido de anulação da decisão da Commissione indipendente per i ricorsi del Ministero dell'Immigrazione e dell'Asilo (Comissão Independente de Recurso do Ministério da Imigração e do Asilo) que julgou manifestamente improcedente o recurso interposto pelo recorrente da decisão que indeferiu o seu pedido de proteção internacional.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do artigo 46.º da Diretiva 2013/32 – em conjugação com as disposições da Diretiva 2008/115 e à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – e dos princípios da autonomia processual dos Estados-Membros, da equivalência e da efetividade – artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1) Dada a importância do recurso na aceção do artigo 46.º da Diretiva 2013/32, pode o legislador deduzir uma presunção de interposição abusiva do mesmo e, consequentemente, a possibilidade de este ser julgado improcedente sem uma análise exaustiva e *ex nunc* do processo por este ser considerado manifestamente infundado (o que também implica a não concessão de um prazo para a partida voluntária nos termos do artigo 22.º, n.º 4, da Lei 3907/2011 e do artigo 7.º da Diretiva 2008/115), pelo facto de o recorrente [de proteção internacional] não ter comparecido pessoalmente perante a Comissão que analisou o processo?

2) a. Caso se deva considerar que a questão se insere no âmbito do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, deve entender-se que as normas processuais nacionais análogas são, no âmbito da análise do princípio da equivalência, aquelas que regem os procedimentos perante as Comissões Administrativas que conhecem dos recursos de direito nacional ou as normas processuais que regem a interposição de recursos quanto ao mérito (ou de recursos de anulação) perante os tribunais administrativos?

b. É a previsão da obrigação de comparecer pessoalmente [ou de enviar o certificado referido no artigo 78.º, n.º 3, da Lei 4636/2019, nos casos assim previstos] compatível com o princípio da efetividade do direito da União e, em especial, com o exercício do verdadeiro direito a um recurso efetivo? Neste contexto, coloca-se também a questão de saber se é relevante, por um lado, que a presunção de exercício abusivo do direito de interpor recurso previsto no artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 corresponda aos ensinamentos da experiência comum e, por outro, que, no âmbito da apreciação (em primeira instância) dos pedidos de proteção internacional, o mesmo comportamento implique uma presunção de revogação tácita e não um indeferimento do pedido por ser manifestamente infundado.

Disposições de direito da União e jurisprudência da União invocadas

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: artigo 78.º

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»): artigo 47.º

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): artigo 28.º, artigo 31.º, n.º 8, artigo 31.º, n.º 8, artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, artigos 46.º e 47.º

Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção

internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9).

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): artigo 7.º, n.º 4, e artigo 11.º, n.º 1.

Acórdãos de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, EU:C:1982:335), de 21 de dezembro de 2011, NS (C-411/10 e C-439/10, EU:C:2011:865), de 31 de janeiro de 2013, D. e A. (C-175/11, EU:C:2013:45), de 7 de novembro de 2013, X e o. (C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720), de 17 de dezembro de 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), de 26 de fevereiro de 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), de 18 de outubro de 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847), de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218), e de 9 de setembro de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Indeferimento de um pedido subsequente – Prazo de recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681).

Disposições de direito nacional invocadas

Syntagma tis Elladas (Constituição da Grécia): artigos 8.º, 20.º, n.º 1, artigo 87.º e artigo 89.º, n.º 2.

Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diataxeis (FEK A'169/1.11.2019) [Lei 4636/2019 relativa à Proteção Internacional e a Outras Disposições (FEK A' 169/1.11.2019): artigos 2.º e 4.º, artigo 5.º, n.º 1, artigo 9.º, n.º 1, artigo 15.º, artigo 78.º, n.ºs 3 e 9, artigos 81.º e 92.º, artigo 95.º, n.º 1, e artigo 97.º, n.º 2].

Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesis pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou «schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)» (L 180/29.6.2013), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diataxeis (FEK A' 51/3.4.2016) [Lei 4375/2016 relativa à organização e funcionamento do Serviço de Asilo, da Autoridade de Recurso e do Serviço de Acolhimento e Identificação, à criação do Secretariado-Geral de Acolhimento, à adaptação da legislação grega às disposições da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho «relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)» (Lei 180 de 29 de junho de 2013), disposições relativas ao emprego dos beneficiários de proteção internacional e a outras disposições (FEK A' 51/3.4.2016) e posterior alteração pela Lei 4399/2016: artigo 4.º, n.º 1].

Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2008/115/EK «schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistroti ton paranomos diamenonton ypikoon triton choro» kai loipes diataxeis (FEK A' 7/26.1.2011) [Lei 3907/2011 relativa à criação do Serviço de Asilo e do Serviço de Acolhimento, à adaptação da legislação grega às disposições da Diretiva 2008/115/CE «relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular» e a outras disposições (FEK A' 7/26.1.2011): artigo 22, n.º 4].

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 28 de fevereiro de 2019, o recorrente no processo principal, um cidadão de nacionalidade iraquiana, apresentou um pedido de proteção internacional ao Perifereiako Grafeto Asylou Samou (Serviço Regional de Asilo de Samos), declarando que tinha deixado o seu país de origem porque a sua vida era ameaçada por uma «milícia» devido a um conflito sectário.
- 2 Depois de ter sido reconhecido vítima de violência física grave, o recorrente foi ouvido em 24 de fevereiro de 2020 no Perifereiako Grafeto Asylou Thessalonikis (Serviço Regional de Asilo de Salónica). O recorrente alegou, em relação às razões que o obrigaram a abandonar o país de origem, que mantinha uma relação sentimental com uma jovem e que tal colocava a sua vida em risco, porque tinha sido tomada a decisão tribal de o matar. Por esta razão, o recorrente deixou o Iraque, dirigiu-se à Turquia e, desde este país, entrou na Grécia.
- 3 No decurso do procedimento administrativo de apreciação do seu pedido, o recorrente apresentou um documento dirigido a todas as tribos que ordenava a sua morte por mau comportamento face às mesmas. O recorrente declarou que não queria regressar ao seu país de origem porque, se o fizesse, seria morto.
- 4 Em 18 de maio de 2020, o seu pedido foi indeferido por decisão do Gabinete Regional de Asilo de Salónica, porque as suas declarações não foram consideradas fiáveis e o documento acima mencionado não foi admitido como prova completa.
- 5 Em 27 de agosto de 2021, o recorrente interpôs recurso administrativo da referida decisão na Comissão Independente de Recurso. No momento da interposição do recurso, foi informado de que a data fixada para a apreciação do recurso era 11 de outubro de 2021 e que devia comparecer pessoalmente nessa data perante a Comissão Independente de Recurso, salvo se residisse legalmente num Kentro Ypodochis kai Taftopoiisis (Centro de Acolhimento e Identificação, a seguir «KYT») ou se lhe tivesse sido imposta uma restrição de circulação ou uma obrigação de permanência num local situado fora da região de Ática.
- 6 No entanto, o recorrente não compareceu pessoalmente perante a Comissão na data da audiência. Por conseguinte, após ter verificado que o recorrente não se encontrava num KYT, não estava sujeito a restrições de circulação, e que não

existiam motivos de força maior, a Comissão adotou uma decisão de improcedência do recurso por ser manifestamente infundado, sem apreciar o mérito, e impôs-lhe a medida de repatriamento sem partida voluntária do país.

- 7 O recorrente interpôs recurso de anulação da decisão da Comissão Independente de Recurso (a seguir «decisão impugnada») no órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais do recorrente no processo principal

- 8 O recorrente alega, nomeadamente, que a decisão impugnada foi adotada sem uma fundamentação legítima e suficiente. Mais precisamente, alega que o seu recurso foi ilegalmente julgado improcedente devido exclusivamente à sua não comparência na audiência de apreciação do mesmo e sem um exame adequado do mérito, uma vez que não pôde comparecer na audiência por motivos de força maior e, em especial, devido às dificuldades económicas que o impediram de se deslocar a Atenas desde Salónica, onde reside.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 9 As Diretivas 2011/95 e 2013/32, que fazem parte do Sistema Europeu Comum de Asilo, foram transpostas para a ordem jurídica nacional pela Lei 4363/2019. Nos termos do artigo 92.º da referida lei, que corresponde ao artigo 46.º da Diretiva 2013/32 relativo ao direito a um recurso efetivo perante um órgão jurisdicional, o requerente de proteção internacional tem o direito de interpor recurso administrativo da decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional em primeira instância.
- 10 O artigo 4.º, n.º 1, da Lei 4375/2016, com a redação que lhe foi dada pela Lei 4399/2016, criou as Comissões Independentes de Recurso, cuja missão consiste em examinar os recursos dos requerentes de proteção internacional, a fim de rever, em termos de direito e de mérito, as decisões de indeferimento em primeira instância.
- 11 A fim de proporcionar as garantias processuais necessárias, foi previsto que as referidas comissões, definidas como «órgãos quase jurisdicionais», fossem compostas por uma maioria de juízes em exercício (juízes dos tribunais administrativos ordinários). Os membros das comissões gozam de independência pessoal e funcional no exercício das suas funções.
- 12 Além disso, é garantido o princípio da imparcialidade, uma vez que estas comissões têm estatuto de terceiros em relação às partes envolvidas e não representam a Administração.
- 13 As decisões adotadas pelas referidas comissões relativas aos recursos administrativos interpostos de decisões administrativas, após uma análise jurídica e de mérito exaustiva e fundamentada de forma completa, específica e concreta,

são vinculativas para as partes, na medida em que só podem ser impugnadas por via judicial, ou seja, através de um recurso de anulação interposto num órgão jurisdicional administrativo.

- 14 Tendo em conta o que precede, as Comissões Independentes de Recurso não são tribunais na aceção da Constituição, mas são comissões que exercem poderes judiciais na aceção do artigo 89.º, n.º 2, da Constituição.
- 15 Além disso, o artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 prevê que, nos processos perante as Comissões Independentes de Recurso, o recorrente está obrigado a comparecer pessoalmente. Os únicos casos em que não é necessário comparecer pessoalmente estão enumerados no artigo 78.º, n.º 3. Trata-se dos casos em que o recorrente de proteção internacional se encontra alojado em estruturas de acolhimento ou de alojamento ou está sujeito a uma restrição de circulação ou a uma obrigação de permanência num determinado local, caso em que pode ser representado por um advogado ou enviar um certificado que comprove a verificação de uma destas situações. No caso de o recorrente de proteção internacional não comparecer pessoalmente (ou não enviar o certificado referido no artigo 78.º, n.º 3, da referida lei), o seu recurso é julgado manifestamente improcedente, porque se presume que o recorrente apenas interpôs o recurso com o objetivo de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de expulsão anterior ou iminente ou, de qualquer outro modo, atrasar ou impedir o seu afastamento.
- 16 O órgão jurisdicional de reenvio refere, a este respeito, que, segundo jurisprudência constante, as características do recurso previsto no artigo 46.º da Diretiva 2013/32 devem ser determinadas em conformidade com o artigo 47.º da Carta, nos termos do qual toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no referido artigo (Acórdão de 18 de outubro de 2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, n.º 47 e jurisprudência referida).
- 17 Ora, na falta de regras da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro regular as modalidades processuais dos recursos judiciais destinados a assegurar a salvaguarda dos direitos dos litigantes, por força do princípio da autonomia processual, desde que, no entanto, não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes submetidas ao direito interno (princípio da equivalência) e não tornem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade) [Acórdão de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 63, e de 9 de setembro de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Indeferimento de um pedido subsequente – Prazo de recurso), C-651/19, EU:C:2020:681, n.º 34].
- 18 A Diretiva 2013/32 não contém quaisquer disposições específicas relativas à comparência dos requerentes perante o órgão que aprecia um recurso efetivo nos termos do artigo 46.º da diretiva ou às consequências do incumprimento dessa

obrigação processual. Pode, portanto, concluir-se que a imposição da obrigação de comparecer pessoalmente nos termos do artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 (ou de enviar o certificado nos termos do artigo 78.º, n.º 3, da mesma lei) e a previsão da improcedência do recurso por ser manifestamente infundado em caso de incumprimento se enquadram no âmbito do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros e só podem ser objeto de uma análise posterior no que respeita à observância dos princípios da equivalência e da efetividade.

- 19 Nos termos do artigo 32.º da Diretiva 2013/32, uma condição prévia para que o pedido de proteção internacional seja considerado manifestamente improcedente é a de que o pedido seja considerado improcedente, ou seja, que o pedido seja examinado quanto ao mérito. No entanto, nos termos do artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019, se o recorrente não comparecer pessoalmente na audiência de recurso, o pedido é julgado manifestamente improcedente, mas sem uma apreciação do mérito. Além disso, de acordo com a interpretação conjugada do artigo 46.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2013/32 e do artigo 97.º da Lei 4636/2019, o recurso efetivo previsto pelo sistema jurídico grego, através do recurso administrativo da decisão administrativa, deve assegurar a análise exaustiva e *ex nunc* das questões de facto e de direito, o que não acontece quando o recorrente não comparece pessoalmente perante o órgão de recurso, a saber a Comissão Independente de Recurso. Importa, pois, examinar se o artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 é compatível com o artigo 46.º da Diretiva 2013/32.
- 20 No que respeita à observância do princípio da equivalência, refira-se que, exercendo as Comissões Independentes de Recurso poderes jurisdicionais, mas não sendo reconhecidas como juízes de acordo com o estabelecido na Constituição, coloca-se a questão de saber como deverá ser determinado o processo análogo de direito nacional com o qual deverá ser comparado o processo impugnado perante as referidas comissões.
- 21 Em especial, coloca-se a questão de saber se as regras em causa deverão ser verificadas relativamente às normas em vigor no procedimento perante as outras autoridades administrativas que examinam recursos administrativos de decisões administrativas (não existindo um quadro processual único, mas normas diferentes para cada instituição, e sendo que, em todo o caso, não é obrigatório que o recorrente compareça pessoalmente na audiência de apreciação do recurso, podendo fazer-se representar por um advogado ou por um terceiro), ou à luz das normas aplicáveis aos recursos quanto ao mérito ou aos recursos de anulação perante um órgão jurisdicional administrativo (processo em que, por um lado, a parte em causa não está obrigada a comparecer pessoalmente, mas pode ser representada por um advogado e em que, por outro, no caso dos recursos quanto ao mérito, pode ser interposto um segundo recurso em determinadas condições se for negado provimento ao primeiro recurso).
- 22 A referida questão tem a ver com a interpretação do artigo 46.º da Diretiva 2013/32, ou seja, o juízo sobre a natureza material do procedimento de apreciação do recurso efetivo previsto nesse artigo, e não com um simples exame da

semelhança das normas processuais correspondentes, que é da competência do órgão jurisdicional de reenvio [v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de setembro de 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Indeferimento de um pedido subsequente — Prazo de recurso), C-651/19, EU:C:2020:681, n.ºs 37 a 38].

- 23 Além disso, no que diz respeito à observância do princípio da eficácia, pode-se alegar que a disposição controvertida do artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 se justifica por razões de ordem e celeridade do processo de apreciação dos pedidos de proteção internacional, uma vez que a mesma garante que os requerentes de proteção internacional continuem interessados no destino do seu recurso e ainda se encontrem em território grego, de modo a evitar a perda de tempo precioso na apreciação do mérito de recursos que não são relevantes para os próprios requerentes e, desde modo, acelerar a apreciação de outros recursos.
- 24 Em contrapartida, pode-se, por outro lado, argumentar que a disposição acima referida torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União Europeia. Por um lado, impõe um ónus desproporcionado aos requerentes de proteção internacional, uma vez que estes são obrigados (salvo se estiverem abrangidos por uma das exceções previstas no artigo 78.º, n.º 3, da Lei 4636/2019) a deslocar-se às instalações das Comissões de Recurso Independentes de Atenas com o único objetivo de comprovar a sua presença e não para serem ouvidos, sem poderem ser representados por um advogado ou por outra pessoa. Por outro lado, prevê que a consequência do incumprimento deste requisito processual seja uma presunção de exercício abusivo do direito de recurso e, conseqüentemente, que o recurso deva ser julgado improcedente por ser manifestamente infundado.
- 25 No que diz respeito, em especial, à decisão de improcedência manifesta do recurso sem exame do mérito, deve ser sublinhado, em primeiro lugar, que, nos termos da Diretiva 2013/32, o incumprimento da obrigação de comunicar com as autoridades está ligado a uma presunção de renúncia tácita ao pedido de proteção internacional e não ao indeferimento do pedido por ser manifestamente infundado.
- 26 Em segundo lugar, o indeferimento de um pedido de proteção internacional por ser manifestamente infundado pressupõe, segundo a redação expressa do artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, que o pedido seja, pelo menos, infundado. Esta condição não está prevista no artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019, que rege exclusivamente o processo perante as Comissões Independentes de Recurso e prevê a improcedência manifesta do recurso ao abrigo do artigo 46.º da Diretiva 2013/32, o que corresponde à rejeição dos recursos de direito interno por serem inadmissíveis, por razões formais, sem um exame do mérito da causa.
- 27 Em terceiro lugar, o indeferimento de um pedido por ser manifestamente infundado tem conseqüências mais amplas, porque implica a não concessão de um prazo para a partida voluntária e a imposição de uma proibição de entrada ao

nacional de um país terceiro (ver artigo 7.º, n.º 4, e artigo 11.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2008/115).

- 28 Em quarto lugar, a base factual da presunção do artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 não parece corresponder aos ensinamentos da experiência comum e da lógica, uma vez que a falta de comparência pessoal perante a Comissão Independente de Recurso pode ficar-se a dever a razões não relacionadas com a intenção de impedir ou atrasar a execução de uma decisão de expulsão anterior ou iminente ou, de outro modo, com o afastamento do recorrente, nomeadamente tendo em conta o facto de as decisões das comissões não serem tomadas no mesmo dia e, por conseguinte, a comparência dos requerentes de proteção internacional perante as mesmas no dia da audiência não facilitar, de modo algum, a execução da decisão de regresso em caso de improcedência do recurso.
- 29 Em quinto lugar e por último, a Diretiva 2013/32 prevê, no seu artigo 46.º, n.º 11, que os Estados-Membros podem estabelecer as condições em que se pode presumir a renúncia ou a desistência implícitas do recurso, bem como as regras processuais a observar em tais casos, não contendo, pelo contrário, qualquer disposição sobre a possibilidade de julgar recursos improcedentes por serem manifestamente infundados.
- 30 Por conseguinte, não é claro que o que foi acima dito sobre a possibilidade de inferir uma presunção de revogação tácita ou de indeferimento de um pedido de proteção internacional por ser manifestamente infundado se aplique diretamente ou por analogia aos processos de recurso.
- 31 Tendo em conta as dificuldades de interpretação acima referidas do significado das disposições pertinentes do direito da União, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário submeter as questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.