

Processo C-753/23 [Krasiliva] ⁱ**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:**

7 de dezembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo,
República Checa)**Data da decisão de reenvio:**

30 de novembro de 2023

Recorrente:

A.N.

Recorrido:

Ministerstvo vnitra (Ministério da Administração Interna)

Objeto do processo principal

O litígio no processo principal tem por objeto a questão de saber se um pedido de autorização de residência com vista à concessão de proteção temporária a estrangeiros, que foi apresentado por uma pessoa nacional de um Estado que não faz parte da União Europeia, deve ser indeferido por inadmissibilidade, com o fundamento, *inter alia*, de que essa pessoa já pediu proteção temporária noutro Estado-Membro e, além disso, se o processo de indeferimento do pedido pode ser objeto de fiscalização jurisdicional.

ⁱ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

Questões prejudiciais

1. O artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, tendo igualmente em conta o acordo dos Estados-Membros de não aplicar o artigo 11.º desta diretiva, opõe-se a uma disposição do direito nacional segundo a qual um pedido de autorização de residência com vista à concessão de proteção temporária é inadmissível se o estrangeiro tiver requerido a emissão de uma autorização de residência noutro Estado-Membro ou se já lhe tiverem sido emitidos títulos de residência noutro Estado-Membro?

2. O beneficiário de proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55/CE do Conselho tem direito à ação, nos termos do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em caso de não emissão de uma autorização de residência por um Estado Membro na aceção do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho?

Disposições de direito da União invocadas

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»): artigo 78.º, primeiro período;

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

Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (a seguir «Diretiva 2001/55»): artigo 2.º, alíneas a) e g), artigo 5.º, n.º 3, primeiro período, artigo 8.º, n.º 1, artigo 11.º, artigo 15.º, n.º 6, artigo 26.º, n.º 4, artigo 28.º, n.º 1, e artigo 29.º;

Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (a seguir «Decisão do Conselho»): considerando 16;

Comunicação da Comissão sobre orientações operacionais para a aplicação da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária 2022/C 126 I/01 (a seguir «Comunicação 2022/C 126 I/01»);

Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (codificação) (a seguir «Código de Schengen»): artigo 6.º, n.º 1, alínea b);

Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça (a seguir «Regulamento de Processo»): artigo 107.º, n.º 1.

Disposições de direito nacional invocadas

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (Lei n.º 221/2003 relativa à Proteção Temporária dos Estrangeiros): § 1, n.º 1, alínea b), § 2, n.º 1, § 4, n.º 1, e § 17, n.º 1;

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (Lei n.º 65/2022 relativa a Determinadas Medidas Relacionadas com o Conflito Armado no Território da Ucrânia Provocado pela Invasão das Tropas da Federação da Rússia; a seguir «Lex Ucrânia»): § 2, e § 4, n.º 3, primeiro período, bem como

a disposição do § 5, n.º 1, da *Lex Ucrânia* que prevê que um pedido de proteção temporária é inadmissível se a) não tiver sido apresentado pessoalmente, b) tiver sido apresentado por um estrangeiro não referido no § 3 c) tiver sido apresentado por um estrangeiro que tenha requerido proteção temporária ou proteção internacional noutra Estado-Membro da União Europeia, d) tiver sido apresentado por um estrangeiro a quem foi concedida proteção temporária ou proteção internacional noutra Estado-Membro da União Europeia, e) tiver sido apresentado por um estrangeiro que seja cidadão da União Europeia, de um Estado vinculado à União Europeia por um acordo internacional que lhe confira um direito de livre circulação equivalente ao dos cidadãos da União Europeia ou de um Estado vinculado pelo Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE).

A disposição do § 5, n.º 2, da *Lex Ucrânia* prevê que o Ministerstvo vnitra (Ministério da Administração Interna) ou a Policie České republiky (Polícia da República Checa) recusem ao estrangeiro um pedido que seja inadmissível e o informem quanto às razões pelas quais o pedido é declarado inadmissível; está excluída a fiscalização jurisdicional.

Apresentação sucinta dos factos, dos principais argumentos e do processo principal

- 1 A recorrente é uma nacional ucraniana. Na sequência da sua entrada no território da União Europeia, apresentou um pedido de proteção temporária, em julho de 2022, na Alemanha, e, posteriormente, em setembro de 2022, na República Checa. Até à data, não foi tomada uma decisão sobre a concessão de proteção temporária

na Alemanha. O Ministerstvo vnitra (Ministério da Administração Interna, a seguir «parte contrária») indeferiu o seu pedido por inadmissibilidade, nos termos do § 5, n.º 1, alíneas c) e d), da *Lex* Ucrânia. Com efeito, resulta destas disposições que, *inter alia*, o facto de a pessoa em causa ter requerido ou beneficiado de proteção temporária noutro Estado-Membro é motivo para a recusa de um pedido.

- 2 A recorrente interpôs recurso contra a parte contrária no Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa, a seguir «Městský soud»), alegando que, em conformidade com a Diretiva 2001/55, é uma pessoa elegível para proteção temporária, uma vez que a Diretiva 2001/55 não prevê como causa de exclusão da proteção temporária a apresentação, pelo estrangeiro, de um pedido de proteção temporária noutro Estado-Membro.
- 3 O Městský soud deu provimento ao recurso. Em primeiro lugar, ponderou se era competente para apreciar o processo, uma vez que o § 5, n.º 2, da *Lex* Ucrânia exclui da fiscalização jurisdicional o indeferimento de um pedido de proteção temporária que seja inadmissível. O Městský soud considerou que essa exclusão da fiscalização jurisdicional era contrária ao artigo 29.º da Diretiva 2001/55, uma vez que tal exclusão só é aplicável aos casos previstos no artigo 28.º da Diretiva 2001/55. Tendo esse órgão jurisdicional considerado que a recorrente estava excluída do benefício de proteção temporária na aceção do artigo 29.º da Diretiva 2001/55, na sua opinião tinha o direito de interpor um recurso ao abrigo deste artigo, em conjugação com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta. Por conseguinte, o Městský soud concluiu que a Diretiva 2001/55 tem efeito direto, o que exclui a aplicação do § 5, n.º 1, alínea c), da *Lex* Ucrânia.
- 4 A parte contrária interpôs um recurso de cassação da decisão do Městský soud, no qual indicou que a *Lex* Ucrânia não exclui a requerente do benefício de proteção temporária. Isto porque as disposições do § 5, n.º 1, alíneas c) e d), desta lei são aplicáveis a uma pessoa que já tenha beneficiado de proteção temporária ou que requereu a sua concessão noutro Estado (a seguir «requerente que apresenta um novo pedido»). Em contrapartida, as disposições referidas não se aplicam a uma pessoa que peça pela primeira vez proteção temporária num Estado-Membro (a seguir «requerente que apresenta um pedido pela primeira vez»). No que respeita ao artigo 28.º da Diretiva 2001/55, a parte contrária alegou que a *Lex* Ucrânia não transpõe este artigo para o direito nacional nem o completa. Com efeito, a inadmissibilidade de um pedido de proteção temporária ocorre em situações que não são reguladas pela Diretiva 2001/55, pelo que o legislador da União deixou aos Estados-Membros margem para adotarem a respetiva regulamentação. Além disso, a parte contrária observou que, nos termos da Decisão do Conselho, os estrangeiros têm o direito de escolher o Estado-Membro em que apresentam um pedido de proteção temporária, o que não significa, porém, que possam apresentar os seus pedidos em vários Estados-Membros sucessivamente ou escolher o que mais lhes convier, acrescentando que a apresentação de múltiplos pedidos sobrecarrega a capacidade dos Estados-Membros de acolherem as pessoas que procuram proteção.

- 5 Em resposta ao recurso de cassação, a recorrente referiu que correspondia à definição de pessoa deslocada, sendo a concessão de proteção temporária justamente a constatação desse facto. Na opinião da recorrente, a alegação de que a pessoa em causa não é uma pessoa deslocada porque já reside noutro Estado-Membro que lhe concedeu proteção temporária é contrária à Diretiva 2001/55 e à Decisão do Conselho. A recorrente recordou que: i) até ao momento não beneficiou de proteção temporária em nenhum Estado-Membro, ii) por conseguinte, não abusa deste direito e iii) os Estados-Membros aceitaram não aplicar o artigo 11.º da Diretiva 2001/55 que visa impedir os movimentos secundários.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

Quanto à primeira questão prejudicial

- 6 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55 constitui um tipo especial de procedimento cuja finalidade é permitir a uma pessoa deslocada obter um título de residência no território de um determinado Estado-Membro e aí beneficiar dos direitos associados à proteção temporária que decorrem dessas autorizações de residência ou, se se trata antes de um estatuto jurídico autónomo de pessoas deslocadas consagrado na Decisão do Conselho com base no artigo 5.º, n.º 3, desta diretiva. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o direito de obter títulos de residência que permitem residir no território de um Estado-Membro faz parte da proteção temporária e que, se o direito de residência daí decorrente puder ser entendido neste sentido, esse Estado-Membro é obrigado a emitir incondicionalmente as autorizações de residência ao requerente que apresenta o pedido pela primeira vez, salvo se existirem condições de exclusão da pessoa em causa do benefício de proteção temporária enunciadas no artigo 28.º desta diretiva.
- 7 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber se decorre da Diretiva 2001/55 a obrigação de o Estado-Membro também emitir títulos de residência em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, dessa diretiva, quando um requerente que apresenta um novo pedido solicita uma autorização de residência. O órgão jurisdicional de reenvio remete para os artigos 15.º e 26.º da referida diretiva, por considerar que daí resulta que apenas um único Estado-Membro deve permitir a uma pessoa beneficiar de proteção temporária, nomeadamente, aquele que lhe concedeu a autorização de residência. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, não se pode deduzir, contudo, destas disposições de que forma há que apreciar a deslocação voluntária de uma pessoa que beneficia da proteção temporária de um Estado-Membro para outro a fim de beneficiar novamente de proteção temporária nesse outro Estado-Membro.
- 8 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 8.º, n.º 1, e o artigo 11.º da Diretiva 2001/55 são essenciais a este respeito.

- 9 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 consagra o direito de um requerente que apresenta pela primeira vez um pedido de autorização de residência, mas não estabelece a obrigação de o Estado-Membro emitir uma autorização de residência a um requerente que apresenta um novo pedido. Embora o Estado-Membro esteja habilitado, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2001/55, a estabelecer condições mais favoráveis para os beneficiários de proteção temporária e a emitir autorizações de residência a um requerente que apresente um novo pedido, quando essa possibilidade é excluída por força da legislação nacional, não há, por conseguinte, diminuição do nível de proteção do requerente que apresenta um novo pedido nem impedimento do exercício dos seus direitos decorrentes da proteção temporária. A proteção temporária é concedida a um requerente que apresenta um novo pedido no Estado-Membro em que apresentou pela primeira vez o seu pedido de autorização de residência. Atendendo ao que precede, em caso de apresentação de um novo pedido pelo requerente, nem o artigo 28.º, n.º 1, nem o artigo 29.º da Diretiva 2001/55 são aplicáveis. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a conclusão de que se trata de um direito do Estado-Membro e não de uma obrigação que lhe incumbe é corroborada pelo considerando 16 da Decisão do Conselho e pelo facto de a Comissão, na sua Comunicação 2022/C 126 I/01, ter indicado que *«[s]e essa pessoa posteriormente se mudar para outro Estado-Membro, onde recebe outra autorização de residência ao abrigo do regime de proteção temporária, a primeira autorização de residência emitida e os direitos daí decorrentes devem ser suspensos e retirados, em conformidade com o espírito dos artigos 15.º, n.º 6, e 26.º, n.º 4, da Diretiva 2001/55/CE»*.
- 10 No que respeita ao artigo 11.º da Diretiva 2001/55, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a exclusão da aplicação desta disposição pode implicar a obrigação de os Estados-Membros emitirem títulos de residência e, conseqüentemente, concederem proteção temporária, incluindo a requerentes que apresentem novos pedidos. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 11.º da referida diretiva prevê expressamente que o beneficiário de proteção temporária deve residir no Estado que lhe concedeu o título de residência e que lhe confere direitos a título do regime de proteção temporária. No entanto, pelo facto de, no que diz respeito às pessoas deslocadas da Ucrânia, ter sido celebrado um acordo entre os Estados-Membros que exclui a aplicação desta disposição ¹, os Estados-Membros parecem permitir a livre circulação de pessoas que beneficiam da proteção temporária entre os Estados-Membros para além daquilo que decorre do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), do Código de Schengen.
- 11 Nesse caso, o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 deve ser interpretado no sentido de que o direito de obter uma autorização de residência de um requerente que apresenta um novo pedido decorre do direito à livre circulação de pessoas que os Estados-Membros decidiram conceder solidariamente às pessoas deslocadas provenientes da Ucrânia. No entanto, tal interpretação extravasa as obrigações que

¹ [https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/ cs/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/cs/pdf).

incumbem aos Estados-Membros decorrente da Diretiva 2001/55 e afigura-se não ter sido prevista no momento da sua adoção.

Quanto à segunda questão prejudicial

- 12 A questão central é a de saber se é compatível com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta uma regulamentação nacional, e mais especificamente o § 5, n.º 2, da *Lex Ucrânia*, que exclui da fiscalização jurisdicional o indeferimento de um pedido de autorização de residência com vista à concessão de proteção temporária pelos motivos enunciados no § 5, n.º 1, desta lei, que prevê, nomeadamente, que um pedido é inadmissível se tiver sido apresentado novamente pelo requerente.
- 13 Outra secção do órgão jurisdicional de reenvio declarou, a este respeito, que o direito de recurso previsto no artigo 29.º da Diretiva 2001/55 só é conferido às pessoas excluídas do benefício de proteção temporária por força do artigo 28.º, n.º 1, desta diretiva, pelo que não é concedido aos requerentes de novos pedidos que beneficiem de proteção temporária noutro Estado-Membro. A jurisprudência referida considera que esta questão é um *acte clair*. O órgão jurisdicional de reenvio (ou seja, a secção que submete a presente questão prejudicial) concorda que o artigo 29.º da Diretiva 2001/55 não é aplicável nesse processo, mas considera que há que examinar se o direito à ação decorre (ou não) do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta.
- 14 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio remete para a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa: i) ao artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta e à obrigação correspondente imposta aos Estados-Membros² e ii) à aplicabilidade do direito da União e dos direitos fundamentais³. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o direito de as pessoas que beneficiam de proteção temporária obterem uma autorização de residência no território de um Estado-Membro decorre diretamente do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 e que a parte contrária, ao indeferir o seu pedido no âmbito do processo previsto no § 5, n.º 2, da *Lex Ucrânia* aplicou o direito da União, o que implica que a situação está abrangida pelo âmbito de aplicação dos direitos fundamentais garantidos pela Carta e, por isso, pelo direito à ação perante um tribunal nos termos do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta⁴. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio considera que excluir da fiscalização jurisdicional uma recusa de emissão de autorização de residência ao abrigo do § 5, n.º 2, da *Lex Ucrânia* é contrária ao

² Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, n.º 44.

³ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de maio de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, n.ºs 19 a 21 e de 26 de setembro de 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, n.ºs 72 e 73.

⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de dezembro de 2015, *Abdoulaye Amadou Fall*, C-239/14, EU:C:2015:824, n.º 51.

direito da União, uma vez que o beneficiário de proteção temporária tem direito à ação, independentemente da razão pela qual a autorização de residência não lhe foi concedida por um Estado-Membro. Caso contrário, não poderia requerer em tribunal a apreciação do seu direito à obtenção de uma autorização de residência.

Quanto à tramitação prejudicial urgente

- 15 Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Regulamento de Processo e do artigo 78.º, primeiro período, TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça a aplicação da tramitação prejudicial urgente. O órgão jurisdicional de reenvio indica que a questão em apreço ainda não foi resolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e que a resposta às questões prejudiciais reveste grande importância não só no presente processo, mas também para todo o sistema atual de concessão de proteção temporária com base na Decisão do Conselho nos Estados-Membros. A proteção temporária será concedida até 4 de março de 2025, pelo que é urgente decidir se e de que modo os Estados-Membros podem condicionar a emissão de autorizações de residência a pessoas que beneficiam de proteção temporária devido à sua migração entre os Estados-Membros. Tendo em conta o elevado número de casos na República Checa em que as autorizações de residência não são concedidas a beneficiários de proteção temporária devido à existência de uma das causas de inadmissibilidade previstas no § 5, n.º 1, da *Lex Ucrânia*, é igualmente necessário esclarecer com urgência se essas pessoas têm direito à ação perante um tribunal.

Proposta de resposta às questões prejudiciais

- 16 O órgão jurisdicional de reenvio propõe que se responda às questões prejudiciais do seguinte modo:

1. O artigo 8.º, n.º 1 da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, tendo igualmente em conta o acordo dos Estados-Membros de não aplicar o artigo 11.º desta diretiva, não se opõe a uma disposição do direito nacional segundo a qual um pedido de autorização de residência com vista à concessão de proteção temporária é inadmissível se o estrangeiro tiver requerido a emissão de uma autorização de residência noutro Estado-Membro ou se já lhe tiverem sido emitidos títulos de residência noutro Estado-Membro.

2. O beneficiário de proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55/CE do Conselho tem direito à ação nos termos do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em caso de não emissão de uma autorização de residência por um Estado-Membro na aceção do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho.