

Processo C-97/24

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

6 de fevereiro de 2024

Órgão jurisdicional de reenvio:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Data da decisão de reenvio:

1 de fevereiro de 2024

Demandantes:

S.A.

R.J.

Demandados:

The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth

Irlanda

Procurador-Geral

HIGH COURT (Tribunal Superior, Irlanda)

FISCALIZAÇÃO JURISDICIONAL

[Omissis]

Entre:

S.A.

Demandante

- e -

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, IRLANDA, E O PROCURADOR-**

GERAL

Demandados

ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS

Interveniente

E

Omissis]

Entre:

R.J.

Demandante

- e -

**MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, IRLANDA, E ATTORNEY GENERAL**

Demandados

PEDIDO DE DECISÃO PREJUDICIAL

INTRODUÇÃO

- 1 O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto o critério de concessão de uma indemnização por violação dos direitos conferidos pelo direito da União Europeia.

QUESTÕES PREJUDICIAIS

- 2 O [órgão jurisdicional de reenvio] considera que é necessário responder às seguintes questões para poder resolver as questões de direito da União que se colocam nestes processos:

- i) Quando a «força maior» não se encontrar prevista como fundamento de contestação numa diretiva ou nos regulamentos de execução em causa, pode ainda assim esse fundamento de contestação ser utilizado como fundamento de contestação de um pedido de indemnização à luz do Acórdão Francovich por violação de uma obrigação do direito da União que confere aos particulares direitos decorrentes do direito fundamental à dignidade do ser humano enunciado no artigo 1.º da Carta (tanto como fundamento de*

contestação no âmbito da segunda componente do critério do Acórdão Brasserie du Pêcheur/Factortame, como de outro fundamento)?

- ii) *Se a resposta à primeira questão for afirmativa, quais são os parâmetros e o alcance correto do fundamento de contestação com base nessa força maior?*

CONTEXTO

- 3 O pedido é apresentado no âmbito de litígios que opõem A e J (a seguir «demandantes») ao Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ministro responsável pela Infância, Igualdade, Incapacidade, Integração e Juventude, Irlanda), e ao Attorney General (Procurador-Geral) (a seguir «demandados») (sendo interveniente o ACNUR), relativo ao seu direito a uma indemnização por não lhes terem sido disponibilizados alojamento, alimentação, água e outras condições materiais de acolhimento que satisfizessem as suas necessidades básicas.
- 4 Os demandados não contestam o facto de não terem disponibilizado alojamento aos demandantes, conforme exigido pelas disposições de direito nacional que transpõem a Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) (Diretiva 2013/33/UE) («a seguir **Diretiva**») por períodos prolongados, onze semanas no caso de A, entre fevereiro e abril de 2023, e nove semanas no caso de J, entre março e maio de 2023. Nesta base, os demandados não contestaram que deviam ser julgadas procedentes duas das pretensões dos demandantes, no que se refere à violação das disposições de direito nacional que transpõem a diretiva e o artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais [da União Europeia]. No entanto, negam que os demandantes tenham direito a indemnização, uma vez que as violações, segundo sustentam, foram causadas por circunstâncias que equivalem a força maior e não foram, por conseguinte, «suficientemente caracterizadas» para preencher os critérios para o direito a indemnização estabelecidos nos processos apensos C-46/93 e C-48/93 *Brasserie du Pêcheur S.A./Alemanha e Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd* (a seguir «*Brasserie/Factortame*»).

QUADRO JURÍDICO

- 5 O artigo 1.º da Carta prevê que «[a] dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida». A diretiva determina as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, como é o caso dos demandantes no presente processo. O artigo 17.º da Diretiva impõe aos Estados-Membros a obrigação de «assegura[r] que os requerentes de asilo têm acesso às condições materiais de acolhimento quando apresentam o seu pedido de proteção internacional [...] as condições materiais de acolhimento [devem] proporciona[r] um nível de vida adequado aos requerentes que garanta a sua subsistência e a sua saúde física e mental».
- 6 O artigo 18.º da Diretiva estabelece as regras em matéria de condições materiais de acolhimento. Permite (no artigo 18.º, n.º 9) condições materiais de acolhimento

diferentes em casos excepcionais, incluindo quando «[a]s capacidades de alojamento normalmente disponíveis se encontrem temporariamente esgotadas», sob a condição de que «[t]ais condições diferentes devem, em todo o caso, prover às necessidades básicas».

- 7 A jurisprudência do TJUE deixa claro que a obrigação de disponibilizar condições materiais de acolhimento é imperativa, mas os Estados-Membros dispõem de uma determinada margem de apreciação quanto à forma de atingir este resultado: Processo C-179/11, *Cimade e GISTI*; Processo C-79/13, *Saciri*; Processo C-233/18, *Haqbin*; Processo C-422/21 *TO*.

Indemnização por violação do direito da União

- 8 Os requisitos para a concessão de uma indemnização devida por um Estado-Membro por responsabilidade do Estado pela violação do direito da União foram definidos pela primeira vez no Acórdão *Francovich*, da seguinte forma (no n.º 40): «A primeira destas condições é que o resultado estabelecido pela diretiva inclua a atribuição de direitos aos particulares. A segunda condição é que o conteúdo desses direitos possa ser identificado com base nas disposições da diretiva. Por último, a terceira condição é a existência de um nexo de causalidade entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas.»
- 9 Estes requisitos foram aperfeiçoados no Acórdão *Brasserie/Factortame*, no qual o TJUE acrescentou, no n.º 51, que «a violação [deve ser] suficientemente caracterizada». O TJUE desenvolveu esta condição da seguinte forma:

«55. Quanto à segunda condição, tanto no que respeita à responsabilidade da Comunidade, nos termos do artigo 215.º, como no que se refere à responsabilidade dos Estados-Membros, por violações do direito comunitário, o critério decisivo para considerar que existe uma violação do direito comunitário suficientemente caracterizada é o da violação manifesta e grave, tanto por um Estado-Membro como por uma instituição comunitária, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação.

56. A este respeito, entre os elementos que o órgão jurisdicional competente pode ser levado a considerar, importa sublinhar o grau de clareza e de precisão da regra violada, o âmbito da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais ou comunitárias, o carácter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado, o carácter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o facto de as atitudes adotadas por uma instituição comunitária terem podido contribuir para a omissão, a adoção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito comunitário.»

Força maior

- 10 Os demandados invocaram o conceito de *força maior* como fundamento de contestação nestes processos e sustentam que as circunstâncias existentes na

Irlanda, como a seguir se especifica implicam que a violação do direito da União em causa nestes processos não seja suficientemente caracterizada para cumprir o critério da caracterização suficiente identificado pelo TJUE no Acórdão *Brasserie du Pêcheur*.

- 11 O conceito de *força maior* não tem o mesmo conteúdo nos diversos domínios de aplicação do direito da União, pelo que o seu significado deve ser determinado em função do quadro legal no qual se destina a produzir efeitos: Processo C-640/15 *Vilkas* (a seguir «*Vilkas*»), no n.º 54; Processo C-407/21 *Union federale des consommateurs* (a seguir «*UFC*»), no n.º 53.
- 12 Existem diferentes formulações dos parâmetros do critério, o que talvez seja um reflexo da sua sensibilidade ao contexto. Embora a jurisprudência seja coerente na sua exigência de que a *força maior* só pode surgir em relação a circunstâncias anormais e imprevisíveis estranhas à parte que a invoca em sua defesa, parece haver algumas diferenças de expressão dos limites precisos desse fundamento de contestação. Assim, no processo 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, o Tribunal de Justiça (n.º 23) definiu o conceito aplicável de *força maior* (no âmbito dos regulamentos agrícolas) no sentido de que não se limita apenas à impossibilidade absoluta, mas a «*circunstâncias anormais, estranhas ao importador ou ao exportador, e cujas consequências não pudessem ser evitadas senão à custa de sacrifícios excessivos, apesar de toda a diligência utilizada*» (*idem*). No processo *Vilkas*, no âmbito de uma decisão-quadro relativa ao mandado de detenção europeu, o critério foi delimitado atendendo às consequências de ações imprevistas e imprevisíveis que não foram evitadas «*apesar de todas as diligências efetuadas*» pelas autoridades (no n.º 53), devendo este conceito ser interpretado de forma estrita (no n.º 56). Esta formulação foi adotada mais recentemente no Acórdão *UFC* (no n.º 53).
- 13 Um critério indiscutivelmente mais exigente foi aplicado no processo C-203/12 *Billerud*, no âmbito de uma diretiva relativa à emissão de gases com efeito de estufa, em que o Tribunal de Justiça (invocando o Acórdão proferido no processo C-154/78 *Valsabbia/Comissão*, n.º 140) se referiu a causas exteriores «*irresistíveis e inevitáveis, de modo a tornar objetivamente impossível, para as pessoas em causa, a observância das suas obrigações*» (no n.º 31).
- 14 O Tribunal de Justiça sublinhou igualmente que a defesa baseada na *força maior* será invariavelmente limitada no seu âmbito temporal: Acórdão *Vilkas*, n.º 57.
- 15 Também constitui ponto assente que as dificuldades de ordem interna não podem justificar a inobservância das obrigações resultantes do direito da União (Acórdão *UFC*, n.º 72). Além disso, a *força maior* não pode dizer respeito a dificuldades de carácter interno decorrentes da organização política ou administrativa de um Estado-Membro ou da falta das competências, conhecimentos ou meios necessários: Processo C-424/97 *Haim*, n.º 28.

Direito irlandês

- 16 A Diretiva [2013/33] foi transposta para o direito irlandês pelos Regulamentos das Comunidades Europeias (Condições de Acolhimento) de 2018, SI 230/2018 («a seguir Regulamentos»).
- 17 Os Regulamentos definem as condições materiais de acolhimento como as «fornecidas a um destinatário para efeitos de cumprimento da diretiva» e que consistem no seguinte:
- «a) alojamento, alimentação e benefícios conexos fornecidos em espécie;*
- b) subsídio para despesas diárias; e*
- c) vestuário fornecido sob a forma de subsídio ao abrigo do artigo 201.º da Lei Consolidada da Proteção Social de 2005.»*
- 18 O Subsídio para Despesas Diárias (a seguir «SDD») é definido como *«a parte das condições materiais de acolhimento que constitui um pagamento semanal efetuado, ao abrigo de um regime gerido pelo Minister for Employment Affairs and Social Protection (Ministro dos Assuntos Laborais e da Proteção Social), a um beneficiário para que este possa fazer face a despesas pessoais acessórias»*.
- 19 O regulamento 4 dos Regulamentos prevê o tipo de exceção que figura no artigo 18.º, n.º 9, da diretiva quando a capacidade de alojamento normalmente disponível se encontre temporariamente esgotada, mas esclarece que essa disponibilização excecional deve, contudo, satisfazer *«as necessidades básicas do destinatário»*.
- 20 No início de 2023, foram submetidos aos órgãos jurisdicionais irlandeses vários processos relativos a requerentes de proteção internacional aos quais o International Protection Accommodation Service (a seguir «IPAS»), agindo em nome do ministro, não forneceu inicialmente alojamento. Um desses processos foi o *SY c. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth* [2023] IEHC 187 (a seguir «processo SY»). No seu acórdão, a High Court (Tribunal Superior) (J. Meenan) considerou que o ministro violou as obrigações que lhe incumbem por força dos Regulamentos e do artigo 1.º da Carta ao não disponibilizar a um requerente de proteção internacional alojamento, alimentação ou instalações sanitárias, e julgou procedentes os seguintes pedidos:
- i) Declarar ilegal o facto de o ministro não ter disponibilizado ao demandante as «condições materiais de acolhimento» ao abrigo dos Regulamentos da União Europeia (Condições de Acolhimento) de 2018;*
- ii) Declarar que o facto de o ministro não ter disponibilizado ao demandante as «condições materiais de acolhimento» ao abrigo dos Regulamentos da União Europeia (Condições de Acolhimento) de 2018 viola os direitos do demandante por força do artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.*

- 21 O ministro não interpôs recurso do acórdão proferido no processo SY e não contestou nos presentes processos que os demandantes têm direito às mesmas decisões que no processo SY. No entanto, SY não pediu uma indemnização.

LITÍGIO NO PROCESSO PRINCIPAL

Factos do processo de A

- 22 A, de nacionalidade afegã, requereu proteção internacional na Irlanda em 15 de fevereiro de 2023 e passou a ter direito a condições materiais de acolhimento ao abrigo dos Regulamentos. Todavia, não lhe foi disponibilizado alojamento, porque os centros de acolhimento para requerentes de asilo geridos pelo ministro estavam completos. Em vez de um lugar num centro de acolhimento, A recebeu um único cupão no valor de 25 euros. No momento em que foi apresentado o seu pedido, não era elegível para receber o subsídio para despesas diárias (SDD) para requerentes de asilo, uma vez que a sua elegibilidade dependia da residência num centro de acolhimento. A afirma que não lhe foi dada qualquer informação sobre outros pagamentos por necessidades adicionais. A beneficiou da assistência de uma ONG, o Irish Refugee Council (IRC), que lhe deu uma lista de instituições de beneficência em Dublin que forneciam refeições e acesso a instalações sanitárias a pessoas sem-abrigo. A recorreu às mesmas algumas vezes quando dormia na rua, no centro da cidade de Dublin.
- 23 A recebeu cuidados médicos de emergência devido a ferimentos que sofreu num acidente de viação na Hungria, quando se dirigia para a Irlanda. Obteve relatórios médicos que descrevem pormenorizadamente a concussão e as dores que sofreu e enviou-os ao ministro, pedindo prioridade no alojamento com base na sua vulnerabilidade. Tal prioridade não foi reconhecida.
- 24 A dormiu nas ruas de Dublin, muitas vezes com tempo húmido e gélido (em fevereiro e março de 2023). Testemunhou e sofreu violência nas ruas enquanto dormia na rua, tinha medo de ser atacado e receava que os seus pertences fossem roubados. Após algumas semanas a dormir na rua no centro da cidade de Dublin, A mudou-se para um parque de estacionamento de vários andares na aldeia de Skerries, perto de Dublin, onde começou a dormir. Ocasionalmente, foi convidado a dormir em casa de concidadãos afegãos, mas geralmente dormia no parque de estacionamento. Por vezes, passava dois dias sem fazer refeições, porque não tinha dinheiro para se deslocar ao centro da cidade para obter alimentos de instituições de beneficência ou para comprar alimentos. Frequentemente, passava cinco ou seis dias sem tomar banho ou lavar-se, porque era muito difícil aceder às instalações. No seu depoimento, descreveu sentir frio, fome, humilhação e medo.
- 25 Na altura em que A estava na rua, continuava a estar disponível alojamento individual e temporário em albergues e pensões em Dublin e noutros locais da Irlanda. O ministro alegou que essas vagas disponíveis não estavam necessariamente disponíveis depois de o Departamento averiguar a sua

disponibilidade e que alguns fornecedores de alojamento não aceitavam uma reserva sem documentos de identidade e cartões de crédito pessoais. O ministro decidiu orientar os recursos disponíveis para soluções que oferecessem um número significativo de camas por um período contratual determinado, exigindo esse aprovisionamento um certo grau de preparação e planeamento.

- 26 As condições de elegibilidade foram alteradas no final de março de 2023, tendo A requerido o SDD em 31 de março de 2023. O pagamento do seu SDD, no valor de 38,80 euros por semana, teve efeitos retroativos à data do pedido de proteção internacional, em 15 de fevereiro de 2023, e foi pago em 5 de abril de 2023. Requereu um pagamento por necessidades adicionais para vestuário em 15 de junho de 2023. O seu pedido foi tratado e o pagamento efetuado em 20 de junho de 2023.
- 27 A foi alojado em 27 de abril de 2023 após viver 71 dias na rua como sem-abrigo.

Factos do processo do Sr. J

- 28 J é um homem cristão de 22 anos da Índia. Entrou no Estado em 16 de março de 2023. Dormiu na rua durante várias noites antes de se apresentar no escritório do International Protection Office (a seguir «IPO») em 20 de março de 2023, altura em que pediu proteção internacional. Tal como A, J recebeu um cupão da Dunnes Stores no valor de 25 euros aquando da sua apresentação inicial no IPO, em 20 de março. Passou cerca de 64 noites a dormir na rua até lhe ser concedido alojamento em 22 de maio de 2023. Passava as noites a dormir nas ruas de Dublin, perto dos escritórios do IPO, numa tenda que lhe foi disponibilizada por uma organização de beneficência. Afirmou que estava frio, húmido e era assustador. Temia todas as noites que a sua tenda fosse incendiada por pessoas que tinham perseguido outros requerentes de proteção internacional. Passava fome frequentemente.
- 29 J apresentou um formulário de avaliação da vulnerabilidade, com a ajuda dos seus advogados, em 16 de maio de 2023, mas o seu pedido de avaliação da vulnerabilidade foi indeferido.
- 30 J recebeu de uma instituição de beneficência uma tenda, alimentos e roupa durante o período em que viveu na rua como sem-abrigo. Refere que, por vezes, recebia alimentos de organizações de beneficência. Não podia satisfazer as suas necessidades de higiene e sentia-se muito sujo a maior parte do tempo, o que o tornava infeliz.
- 31 J só teve conhecimento do direito ao SDD em 17 de abril de 2023, altura em que o requereu. J recebeu o pagamento do seu SDD (no valor de 38,80 euros por semana) em 20 de abril de 2023, que incluía pagamentos retroativos a 20 de março de 2023. J precisava de roupa e artigos de higiene, mas não tinha dinheiro para os comprar, e gastava o dinheiro que recebia em alimentos para quando não conseguisse obter comida nos centros para sem-abrigo.

- 32 J apresentou três pedidos de pagamentos por necessidades adicionais (PNA). O primeiro foi apresentado e deferido em 28 de março, no montante de 100 euros. Um segundo pedido de PNA, apresentado em 7 de abril, foi recusado. Um terceiro pedido foi apresentado em 6 de abril e deferido cerca de sete semanas mais tarde, em 28 de maio, no montante de 120 euros, depois de J ter sido alojado.
- 33 J declarou que ficou desesperado e que temia pelo seu futuro e pelo seu bem-estar. Sentia-se sozinho e com medo. Afirmou que teve alguns momentos muito sombrios quando pensou que não conseguia aguentar mais. Sentia-se inútil e pensava que a sua situação nunca mudaria nem melhoraria. Declarou que não conseguia dormir bem na sua tenda devido ao tempo frio e húmido. Desenvolveu graves problemas digestivos enquanto viveu na rua (pensa que devido ao *stress*, às preocupações e à má alimentação) e perdeu muito peso. Afirmou que não havia proteção quando vivia na rua e que, em muitas noites, pessoas racistas iam ao edifício do IPO onde ele vivia com outros requerentes e ameaçavam incendiar as suas tendas. J asseverou ter ficado aterrorizado.
- 34 J referiu que a sua mochila e os seus pertences foram roubados da sua tenda, deixando-o sem nada. Declarou que o pagamento semanal de 38,80 euros não foi suficiente para o ajudar a substituir os seus pertences e que usou a mesma roupa durante um mês. J afirmou que este período foi o pior da sua vida e que o mudou para sempre.
- 35 Foi disponibilizado alojamento a J em 22 de maio de 2023, após viver 64 dias na rua como sem-abrigo.

Circunstâncias relativas aos demandados

- 36 Os demandados alegaram que foram efetuadas todas as diligências razoáveis para disponibilizar condições materiais de acolhimento, conforme exigido pelos regulamentos nacionais, e para satisfazer as necessidades básicas dos demandantes, face a circunstâncias totalmente anormais e imprevisíveis provocadas pelo afluxo maciço à Irlanda de pessoas que necessitavam de proteção temporária entre o final de fevereiro de 2022 e o final de maio de 2023, devido à invasão da Ucrânia, e no contexto de um aumento paralelo e inesperadamente elevado do número de pessoas que chegaram à Irlanda e solicitaram proteção internacional durante o mesmo período. Um relatório oficial publicado em 2020 (o Relatório Day) aconselhou a Irlanda a efetuar o planeamento com base em cerca de 3 500 novos pedidos de proteção internacional por ano. O Relatório Day também considerou que o Estado necessitaria, além disso, de elaborar planos de contingência que pudessem dar uma resposta rápida em caso de aumento imprevisto de requerentes acima desses números.
- 37 Mais de 83 000 nacionais ucranianos chegaram ao Estado [irlandês] entre o final de fevereiro de 2022 e o final de maio de 2023, dos quais quase 64.000 receberam alojamento disponibilizado pelo ministro, tendo-lhes sido concedida proteção temporária.

- 38 Em 2022, foram apresentados 13 651 novos pedidos de proteção internacional na Irlanda. Entre janeiro e maio de 2023, foram apresentados 4 556 novos pedidos. À data de 22 de maio de 2023, 20 485 pessoas estavam alojadas no sistema de acolhimento da proteção internacional, em comparação com 8 555 pessoas no final de janeiro de 2022 (houve uma diminuição significativa dos pedidos de proteção internacional durante a pandemia de COVID).
- 39 Em suma, os demandados passaram de uma situação no final de 2020 em que a opinião dos peritos expressa no Relatório Day era que o Governo deveria planejar alojar cerca de 3 500 requerentes de proteção internacional por ano para uma situação em que (entre pessoas às quais foi concedida proteção temporária do conflito ucraniano e requerentes de proteção internacional) cerca de 100 000 pessoas entraram na Irlanda entre o final de fevereiro de 2022 e o final de maio de 2023, das quais mais de 80 000 tiveram de ser alojadas pelo Governo irlandês por intermédio dos serviços do Ministério.
- 40 Os demandados referem que se empenharam em obter a disponibilização de alojamento de emergência de uma vasta gama de fontes, bem como em utilizar alojamento em tendas em determinadas alturas. O IPAS celebrou acordos com organizações de beneficência terceiras para ajudar a satisfazer as necessidades dos requerentes. Estas organizações estavam localizadas em Dublin e prestavam serviços diurnos aos requerentes que ainda não tinham sido alojados, incluindo refeições e duches, *wi-fi* e disponibilização de tendas e sacos-cama, quando necessário.
- 41 Antes de março de 2023, o SDD só era devido no âmbito da proteção internacional quando uma pessoa residia num alojamento disponibilizado pelo ministro. O Ministério solicitou ao Minister for Social Protection (Ministro da Proteção Social), em 9 de março de 2023, que implementasse os mecanismos necessários para emitir o SDD aos requerentes de proteção internacional aos quais não tinha sido disponibilizado alojamento. Estes mecanismos produziram efeitos a partir de 28 de março de 2023. O SDD é devido à taxa normal de 38,80 euros por semana.
- 42 Na pendência do resultado do presente reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio não teceu quaisquer considerações de facto ou de direito quanto à adequação da resposta do Estado à crise do alojamento no âmbito da proteção internacional.

Argumentos das partes

- 43 Os demandados invocam a *força maior* como fundamento de contestação do pedido de indemnização Francovich apresentado pelos demandantes. Como mencionado, sustentam que as circunstâncias de *força maior* se enquadram no critério de aplicação da «segunda componente» do critério estabelecido no Acórdão *Brasserie/Factortame* de uma forma que não permite que a exigência de uma «violação suficientemente caracterizada» possa ser comprovada. Alegam que assim é em três aspetos. Em primeiro lugar, a *força maior* foi prevista na parte da

segunda componente relativa ao «*carácter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado*». Os demandados sustentam que as circunstâncias de *força maior* acima descritas, que conduziram às violações em causa, não foram intencionais nem involuntárias no sentido jurídico do termo. Em segundo lugar, a referência a «erro de direito» no n.º 56 do Acórdão *Brasserie/Factortame* incluía a violação de uma obrigação jurídica imperativa. Em terceiro lugar, os demandados referem que as medidas tomadas a nível da União para estabelecer o novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, que implicaria uma distribuição mais equitativa dos pedidos de proteção internacional pelos Estados-Membros, equivalem a «atitudes adotadas por uma instituição [da União]» (na aceção do n.º 56 do Acórdão *Brasserie/Factortame*), que demonstraram uma consciência por parte das instituições da União da necessidade de uma distribuição mais equitativa dos pedidos de asilo no território da União, que não é satisfeita pelo atual quadro legislativo.

- 44 Os demandados não alegaram a falta de recursos financeiros para disponibilizar as condições materiais de acolhimento exigidas pelos regulamentos nacionais e pela diretiva. O seu argumento é que um número sem precedentes de pessoas que chegaram à Irlanda e solicitaram proteção temporária ou internacional durante a época dos factos sobrecarregou a capacidade de alojamento estabelecida para os requerentes de proteção internacional, de tal forma que, durante um período temporário de quatro meses e meio, adultos solteiros do sexo masculino não vulneráveis ficaram sem ofertas de alojamento do IPAS por períodos variáveis, mas que os demandados envidaram todos os esforços razoáveis para garantir esse alojamento e para satisfazer outras necessidades de acolhimento, incluindo alimentação, instalações de higiene e vestuário.
- 45 Os demandados alegam igualmente que a *força maior* está, em todo o caso, disponível como fundamento de contestação autónomo nos termos do direito da União.
- 46 Os demandantes sustentam que preencheram as três componentes do critério relativo aos danos do Acórdão *Francovich*: a diretiva e os regulamentos nacionais conferem direitos aos requerentes (o que não foi contestado pelo Estado); as violações dessas obrigações foram, sem dúvida, caracterizadas; e existiu um claro nexo de causalidade entre a violação das obrigações que incumbem ao Estado e o prejuízo sofrido pelos demandantes sob a forma de sofrimento e perda de dignidade inerentes ao facto de terem sido forçados a viver na rua como sem-abrigo durante longos períodos.
- 47 No que diz respeito ao argumento de *força maior* invocado pelo Estado, os demandantes alegam que a componente «suficientemente caracterizada» do critério do Acórdão *Brasserie/Factortame* implica uma responsabilidade estrita quando as obrigações da diretiva são claramente expressas em termos imperativos e não preveem uma derrogação em caso de saturação do alojamento; com efeito, é o contrário que acontece. Sustenta-se que a jurisprudência do TJUE - Acórdãos *Cimade e GISTI*, *Saciri*, *Haqbin* e *TO* - apoia esta posição.

- 48 Os demandantes alegaram ainda que a *força maior* não pode surgir no âmbito específico de violações admitidas de direitos fundamentais invioláveis.
- 49 Os demandantes argumentam que, mesmo que a *força maior* pudesse, em princípio, ser aplicada, não se comprova com base nos factos. Os elementos de prova não confirmam a afirmação do Estado calde que este tomou todas as medidas razoáveis para garantir a satisfação das necessidades básicas, incluindo alimentação e água, previstas nos regulamentos. Os demandantes alegaram que os demandados fizeram uma escolha política de se concentrarem na obtenção da disponibilização global de alojamento em detrimento das necessidades individuais de alojamento e que a sua resposta global pecou por ser demasiado exígua e tardia.

Quanto à possibilidade de invocar a *força maior* como fundamento de contestação de um pedido de indemnização [à luz do Acórdão] *Francovich*

- 50 Em princípio, poder-se-ia entender um argumento no sentido de que o conceito de incumprimento involuntário ou não intencional, conforme referido no n.º 56 do Acórdão *Brasserie/Factortame*, poderia abranger circunstâncias de incumprimento devido a *força maior* e que esse conceito poderia aplicar-se da mesma forma a obrigações imperativas do direito da União e a medidas do direito da União que deixam uma margem de apreciação aos Estados-Membros quanto à sua aplicação: em ambos os casos, o Estado-Membro vê-se impedido de cumprir as suas obrigações devido a circunstâncias imprevisíveis que lhe são alheias e o incumprimento das obrigações em causa não resulta de uma visão incorreta do alcance de qualquer margem de apreciação.
- 51 Se a *força maior* pode, em princípio, estar disponível em resposta a um pedido de indemnização por violação, por um Estado-Membro, de uma diretiva da União (apesar de esse fundamento de contestação não estar expressamente previsto na diretiva), coloca-se a questão de saber se a *força maior* pode, em princípio, estar disponível no âmbito de obrigações do direito da União que decorram de direitos invioláveis da Carta (neste caso, o artigo 1.º), que são expressas em termos imperativos e não derogáveis na diretiva e que estão relacionadas com as necessidades mais básicas exigidas para um nível mínimo de dignidade do ser humano.

Quanto aos parâmetros do referido fundamento de contestação (se disponível)

- 52 Coloca-se igualmente a questão dos parâmetros adequados de uma defesa com base em *força maior*, se esse fundamento de contestação estiver disponível, incluindo o grau de *força maior* necessário para se poder invocar o mesmo com vencimento no contexto do caso em apreço. Deve a abordagem ser não exigir «sacrifícios excessivos» para evitar as consequências de acontecimentos imprevisíveis ou, ao invés, exigir que sejam tomadas todas as medidas adequadas ou razoáveis face a essas consequências, ou ainda uma abordagem que exija que

sejam tomadas todas as medidas que não sejam «objetivamente impossíveis»? Ou estas formulações aparentemente diferentes que se encontram na jurisprudência do TJUE são todas variações da mesma abordagem sensível aos factos e ao contexto da questão de saber se a *força maior* pode ser invocada como fundamento de contestação estando reunidas determinadas circunstâncias?

- 53 Se tal fundamento de contestação puder ser invocado em princípio, o contexto específico da não satisfação das necessidades básicas, como alojamento e alimentação, que fazem parte da dignidade do ser humano, deve seguramente exigir um exame muito rigoroso para determinar se tal falha pode realmente ser justificada por resultar de *força maior*. Poder-se-ia pensar que um critério de, ou próximo de, dificuldades inultrapassáveis/impossibilidade objetiva seria adequado neste contexto, contrariamente a uma abordagem baseada na realização de todas as diligências. Embora seja, evidentemente, verdade que a invasão da Ucrânia pela Rússia e o conseqüente êxodo de refugiados ucranianos para o resto da Europa (incluindo a Irlanda) eram imprevisíveis, pode dizer-se que as conseqüências da necessidade de uma capacidade de alojamento suplementar contínua no sistema de proteção internacional resultante dessa invasão não eram imprevisíveis a partir de um determinado momento. Por conseguinte, embora se possa dizer que foi razoável, em termos gerais, que o Estado se concentrasse em encontrar soluções contratuais de alojamento coletivo para a crise de capacidade que enfrentou entre janeiro e junho de 2023, pode igualmente considerar-se que uma avaliação mais rigorosa do que era exigido ao Estado teria exigido que este (que tinha à sua disposição recursos financeiros suficientes), para além de procurar soluções coletivas a médio prazo, considerasse também manter simultaneamente os seus esforços para obter o fornecimento de alojamento privado para os requerentes individuais que eram de facto ou passariam a ser sem-abrigo, seja através da atribuição de cupões de alojamento, de uma assistência financeira substancialmente reforçada (acima do SDD), da construção de abrigos de emergência seguros (incluindo, eventualmente, abrigos em tendas seguras) por períodos curtos e afins.

Quanto à necessidade de reenvio para o Tribunal de Justiça da União Europeia

- 54 Trata-se de questões importantes para as quais não existem respostas claras e evidentes ao abrigo do direito da União atualmente em vigor. Por conseguinte, o Tribunal não pode afirmar com certeza que as respostas a estas questões são *acte claire*. Trata-se de questões sobre as quais o Tribunal necessita de orientação para poder decidir corretamente os processos que lhe foram submetidos (e, conseqüentemente, os cerca de cinquenta processos atualmente submetidos aos órgãos jurisdicionais irlandeses em que se colocam as mesmas questões). O Tribunal considera, nestas circunstâncias, que é necessário remeter as questões identificadas ao TJUE, nos termos do disposto no artigo 267.º TFUE.
- 55 Esta matéria é premente do ponto de vista dos órgãos jurisdicionais irlandeses, uma vez que lhes foi submetido um grande número de processos nos quais são

pedidas indemnizações por violação das obrigações do Estado ao abrigo da diretiva e continuam a chegar aos tribunais irlandeses processos relativos à disponibilização de alojamento no âmbito da proteção internacional.

[Omissis]

DOCUMENTO DE TRABALHO