

**Processo C-290/24 [Abkez]<sup>i</sup>****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:**

25 de abril de 2024

**Órgão jurisdicional de reenvio:**Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional,  
Países Baixos)**Data da decisão de reenvio:**

25 de abril de 2024

**Recorrentes:**

AI

ZY

BG

**Recorrido:**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da  
Segurança e da Justiça)**Objeto do processo principal**

Recursos interpostos das decisões proferidas pelo Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia) em três processos intentados por estrangeiros titulares de autorizações de residência temporárias na Ucrânia que fugiram para os Países Baixos em virtude da eclosão da guerra na Ucrânia.

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

## **Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do artigo 4.º da Diretiva 2001/55/CE (a seguir «Diretiva 2001/55») para clarificar a questão de saber em que momento termina a proteção temporária das outras categorias de pessoas deslocadas referidas no artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva.

## **Questões prejudiciais**

Deve o artigo 4.º da 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, ser interpretado no sentido de que, quando um Estado-Membro tiver utilizado a faculdade conferida pelo artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva, de conceder proteção temporária ao abrigo desta diretiva a categorias suplementares de pessoas deslocadas (a seguir «grupo facultativo»), a proteção temporária deste grupo facultativo se mantém não só em caso de prorrogação automática na aceção do artigo 4.º, n.º 1, pelo período especificado nessa disposição, mas também em caso de decisão de prorrogação na aceção do artigo 4.º, n.º 2, pelo período especificado nessa disposição?

É relevante para a resposta à questão de saber se a proteção temporária do grupo facultativo se mantém no caso de uma decisão de prorrogação na aceção do artigo 4.º, n.º 2, o facto de um Estado-Membro ter decidido pôr termo à proteção temporária do grupo facultativo antes de o Conselho ter decidido prorrogar a proteção temporária por um ano nos termos do artigo 4.º, n.º 2?

## **Disposições de direito da União invocadas**

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: considerando 13, artigos 4.º, 6.º e 7.º

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 (a seguir «Diretiva 2008/115»): artigo 3.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 de Execução 2022/382»): artigo 2.º

Decisão de Execução (UE) 2023/2409 do Conselho, de 19 de outubro de 2023, que prorroga a proteção temporária introduzida pela Decisão de Execução (UE) 2022/382 (a seguir «Decisão de Execução 2023/2409»): considerandos 5, 7 e 8 e artigo 1.º

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000)

Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto relativo aos Estrangeiros de 2000): artigo 3.1a.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Circular relativa aos Estrangeiros de 2000): artigo 3.9a.

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Os estrangeiros AI, ZY e BG têm, respetivamente, a nacionalidade argelina, turca e paquistanesa. Eram titulares de uma autorização de residência temporária na Ucrânia no momento em que as forças armadas russas iniciaram uma invasão em grande escala da Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022. Após a invasão, fugiram para os Países Baixos, onde se inscreveram no registo da população. Os estrangeiros não estão abrangidos pelas categorias de pessoas a quem deve ser concedida proteção temporária ao abrigo da Decisão 2022/382, de 4 de março de 2022, que aplica a Diretiva 2001/55.
- 2 No entanto, o Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e da Justiça; a seguir «Staatssecretaris») decidiu aplicar a disposição facultativa do artigo 2.º, n.º 3, da Decisão de Execução 2022/382 e conceder igualmente proteção temporária aos nacionais de países terceiros que eram titulares de uma autorização de residência temporária na Ucrânia em 23 de fevereiro de 2022, sem examinar se estes poderiam regressar ao seu país ou região de origem em condições seguras e duradouras (a seguir «categoria facultativa»). Os estrangeiros passaram, assim, a estar abrangidos pela proteção da Diretiva 2001/55.
- 3 A partir de 19 de julho de 2022, o Staatssecretaris pôs termo à aplicação da disposição facultativa. A partir dessa data, os novos deslocados do grupo facultativo que ainda não tinham sido inscritos no registo da população deixaram de ter direito à proteção temporária.
- 4 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55, a proteção temporária foi automaticamente renovada duas vezes por um período de meio ano, até 4 de

março de 2024. Pela Decisão de Execução 2023/2409, de 19 de outubro de 2023, o Conselho prorrogou por um ano, até 4 de março de 2025, a proteção temporária concedida às categorias de pessoas deslocadas referidas na Decisão de Execução 2022/382.

- 5 Em 7 de fevereiro de 2024, o Secretário de Estado adotou decisões de regresso, na aceção do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, relativamente aos três estrangeiros. Nessas decisões, referiu o Acórdão da Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção de Contencioso Administrativo do Conselho de Estado, em formação jurisdicional, a seguir «Afdeling») de 17 de janeiro de 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:32), do qual resulta que o direito à proteção temporária dos estrangeiros ao abrigo da Diretiva 2001/55 e da Decisão de Execução 2022/382 desta diretiva e, portanto, a sua residência regular, cessaria automaticamente a partir de 4 de março de 2024. Por conseguinte, os estrangeiros deviam abandonar o território da União Europeia no prazo de quatro semanas a contar de 4 de março de 2024.
- 6 Os estrangeiros intentaram ações no Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia) contra a decisão de regresso adotada a seu respeito. Os respetivos processos foram apreciados em três sedes diferentes, a saber, em Roermond, Zwolle e Haarlem. Embora a situação dos três estrangeiros seja comparável de facto e de direito, as sedes proferiram decisões divergentes que, em dois dos três processos, não são compatíveis com o Acórdão da Afdeling referido no n.º 5. No terceiro processo, o juiz chegou à mesma decisão que a Afdeling com base numa argumentação diferente.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 7 A Afdeling já abordou a questão da duração da proteção temporária do grupo facultativo de pessoas deslocadas da Ucrânia no Acórdão de 17 de janeiro de 2024. A referida decisão tinha por objetivo alcançar uma aplicação jurídica uniforme a nível nacional. Contudo, o objetivo não foi alcançado: as diferentes sedes do Rechtbank Den Haag ainda deram respostas divergentes, mesmo depois da decisão da Afdeling, à questão de saber como deverá ser interpretado o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2001/55. Os três processos em apreço, relativos às sedes de Roermond, Zwolle e Haarlem, constituem exemplos disso. Além disso, em março de 2024, a sede de Amesterdão submeteu ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais sobre esta questão (processo C-244/24).

### ***Decisão da Afdeling de 17 de janeiro de 2024***

- 8 Em relação à duração da proteção temporária, a Afdeling considera que deve aderir-se à sistemática e à cronologia do artigo 4.º da Diretiva 2001/55. No entender da Afdeling, o n.º 1 e o n.º 2 do artigo 4.º da Diretiva 2001/55 tratam situações diferentes. O n.º 1 é relativo à duração inicial da proteção temporária e à duração da sua prorrogação automática. Estas foram fixadas pela Decisão de

Execução 2022/382. O n.º 2 é relativo a uma nova situação, em que o Conselho, sob proposta da Comissão, reexamina se ainda existem razões para continuar a conceder proteção temporária. O que foi decidido, em relação às pessoas deslocadas da Ucrânia, pela Decisão de Execução 2023/2409 de 19 de outubro de 2023.

- 9 A Afdeling depreendeu desta última decisão de execução que a prorrogação até 4 de março de 2025 só se aplicava ao grupo facultativo na medida em que os Estados-Membros ainda aplicassem, em 19 de outubro de 2023, o artigo 2.º, n.º 3, da Decisão de Execução 2022/382. Não era esse o caso dos Países Baixos. Com efeito, em 19 de outubro de 2023, este grupo de pessoas deslocadas já não beneficiava de proteção temporária nos Países Baixos e as pessoas deslocadas já não estavam abrangidas pelo artigo 2.º, n.º 3, da Decisão de Execução 2022/382. Por conseguinte, o artigo 1.º da Decisão de Execução 2023/2409 e a prorrogação até 4 de março de 2025 prevista nesta disposição não se aplicam ao grupo facultativo.
- 10 A Afdeling encontrou apoio para esta interpretação do artigo 1.º da Decisão de Execução 2023/2409 na proposta da Comissão, de 19 de setembro de 2023, de prorrogação da proteção temporária [COM (2023) 546 final]. A exposição de motivos desta proposta, em especial a nota 2, não menciona o artigo 2.º, n.º 3, da Decisão de Execução 2022/382. A Afdeling depreendeu desse facto que o artigo 2.º, n.º 3, da referida decisão de execução só era pertinente para a Decisão de Execução 2023/2409 na medida em que os Estados-Membros aplicassem esta disposição à data em que o Conselho adotou a Decisão de Execução 2023/2409. Esta interpretação baseia-se igualmente na faculdade de que dispõe o Estado-Membro de pôr termo à aplicação de uma disposição facultativa do direito da União.
- 11 Por conseguinte, a Afdeling concluiu que a duração da proteção temporária do grupo facultativo de pessoas deslocadas da Ucrânia não tinha sido prorrogada pela Decisão de Execução 2023/2409. Em relação a este grupo, a proteção temporária expirou automaticamente em 4 de março de 2024.

#### ***Sede de Roermond (AI)***

- 12 Esta sede considerou, em substância, que a prorrogação da proteção temporária com base no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55 não criou uma nova situação que permitisse ao Secretário de Estado reexaminar a situação do grupo facultativo de pessoas deslocadas da Ucrânia. Para a resposta à questão de saber se a duração da proteção temporária do estrangeiro em causa foi prorrogada, apenas é relevante que os estrangeiros em causa já estivessem abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2001/55 e que, deste modo, tivessem direito à proteção temporária com base nesta diretiva no momento em que a Decisão de Execução 2023/2409 foi adotada e entrou em vigor.

- 13 Além disso, esta sede considera que o legislador da União deixou aos Estados-Membros a opção de fazerem uso ou não do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55. Se os Estados-Membros fizeram uso desta faculdade e concederam uma proteção temporária não obrigatória a pessoas deslocadas, mas já não o faziam no momento da prorrogação, não é lógico presumir que o Conselho impusesse aos Estados-Membros que cessassem esta proteção em relação ao grupo facultativo, e prorrogassem a proteção temporária concedida às outras pessoas deslocadas. Se o Conselho tivesse querido fazê-lo, poderia ter previsto expressamente essa limitação da prorrogação da proteção temporária nos considerandos 7 e 8 e no artigo 1.º da Decisão de Execução 2023/2409, no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 no artigo 2.º, n.º 3, da Decisão de Execução 2022/382.
- 14 A sede de Roermond conclui que não resulta nem da redação, nem da sistemática, nem dos objetivos da Decisão de Execução 2023/2409 que, no momento da prorrogação, se devia ou podia ter apreciado de novo quais eram as pessoas deslocadas beneficiárias da Diretiva 2001/55. A decisão de deixar de aplicar o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 não afeta a duração da proteção temporária anteriormente concedida.

#### *Sede de Zwolle (ZY)*

- 15 A sede de Zwolle concorda com a conclusão da Afdeling na sua Decisão de 17 de janeiro de 2024, segundo a qual a proteção temporária concedida ao grupo facultativo de pessoas deslocadas da Ucrânia cessou com efeitos a partir de 5 de março de 2024. Chega, todavia, a esta conclusão com base numa argumentação diferente da desenvolvida pela Afdeling.
- 16 O ponto de partida é o de que, conforme resulta do considerando 13 da Diretiva 2001/55, a proteção concedida deve ter uma duração limitada e que, neste contexto, o elemento central consiste na questão de saber se é possível o regresso efetivo ao país de origem. O Secretário de Estado fez uso da possibilidade prevista no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 de conceder proteção temporária a outras categorias de pessoas deslocadas, mas deixou de o fazer a partir de 19 de julho de 2022. Tal como a Afdeling, esta sede considera que a proteção temporária se mantém em relação aos nacionais de países terceiros que já faziam parte, nesse momento, do grupo facultativo de pessoas deslocadas da Ucrânia e que as suas prorrogações automáticas se aplicam igualmente a esse grupo. Contudo, a adoção pelo Conselho da Decisão de Execução 2023/2409 com base no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55 constitui um novo momento de avaliação. No momento da reavaliação, o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 já não era aplicável nos Países Baixos desde julho de 2022. Assim, em relação ao grupo facultativo de pessoas deslocadas da Ucrânia, a duração máxima prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 foi atingida em 4 de março de 2024, data em que cessou a proteção temporária automaticamente prorrogada.
- 17 A sede de Zwolle considerou, nesta decisão, que o artigo 6.º da Diretiva 2001/55 não indica qual é a duração máxima. Resulta do artigo 4.º da Diretiva 2001/55 que

esta duração máxima pode ser de dois anos, na situação referida no n.º 1, ou de três anos em caso de prorrogação nos termos do n.º 2. Em relação ao grupo facultativo, a duração máxima é, portanto, diferente da que é aplicável às outras pessoas deslocadas. Por conseguinte, não resulta do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55, nem do facto de esta diretiva ter sido integralmente aplicável ao grupo facultativo, que o grupo facultativo tenha direito à proteção temporária até 4 de março de 2025.

- 18 O facto de o Conselho não ter previsto uma exceção relativa ao grupo facultativo na Decisão de Execução 2023/2409 não permite uma conclusão diferente. Com efeito, o Conselho não decide sobre a aplicação e, por conseguinte, sobre a cessação da disposição facultativa; isso incumbe aos Estados-Membros. Também não resulta dos considerandos 7 e 8 da Decisão de Execução 2023/2409 que tal conclusão deva ser diferente. A sede de Zwolle interpreta estes considerandos à luz do considerando 5: este considerando não se aplica ao grupo facultativo porque as pessoas pertencentes a este grupo são oriundas de outro país e, por conseguinte, não são obrigadas a regressar à Ucrânia.
- 19 Segundo a sede de Zwolle, esta interpretação está em conformidade com os objetivos da Diretiva 2001/55. Com efeito, esta diretiva prevê normas mínimas de proteção das pessoas deslocadas que não possam regressar ao seu país de origem, mas o regresso ao país de origem é, regra geral, possível para o grupo facultativo.

#### ***Sede de Haarlem (BG)***

- 20 Dado que os Países Baixos aplicaram o artigo 2.º, n.º 3, da Decisão de Execução 2022/382, as pessoas pertencentes ao grupo facultativo são, segundo a sede de Haarlem, pessoas deslocadas na aceção do artigo 2.º dessa decisão de execução. O artigo 1.º da Decisão de Execução 2023/2409 prorroga a proteção temporária em relação a todas as pessoas deslocadas abrangidas pelo artigo 2.º da Decisão de Execução 2022/382 até 4 de março de 2025. A este respeito, não é feita nenhuma distinção entre os diferentes grupos referidos no artigo 2.º da Decisão de Execução 2022/382. Por conseguinte, o facto de, após 4 de março de 2024, a proteção temporária ao abrigo da Decisão de Execução 2022/382 já não se prolongar automaticamente, mas ter sido prorrogada por uma decisão do Conselho adotada com base no artigo 4.º, n.º 2, da diretiva, não permite concluir que a prorrogação não se aplica ao grupo facultativo de pessoas deslocadas da Ucrânia.

#### ***Pedido de tramitação acelerada e pedido de apensação***

- 21 Por motivos substancialmente idênticos aos expostos pelo Rechtbank Den Haag, sede de Amesterdão, no processo C-244/24, a Afdeling pede que o processo seja apreciado no âmbito da tramitação acelerada. A este respeito, a Afdeling sublinha igualmente a desigualdade jurídica gerada entre os estrangeiros que intentaram ações contra a sua decisão de regresso e os que não o fizeram. Além disso, a Afdeling pede ao Tribunal de Justiça que aprecie em conjunto os dois pedidos de decisão prejudicial.