



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

25 de julho de 2018\*

«Reenvio prejudicial — Política comum em matéria de asilo e de proteção subsidiária — Normas relativas aos requisitos que os nacionais de países terceiros ou os apátridas devem preencher para poderem beneficiar de proteção internacional — Diretiva 2011/95/UE — Artigo 12.º — Exclusão do estatuto de refugiado — Pessoas registadas na Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA) — Existência de um “primeiro país de asilo”, para um refugiado da Palestina, na zona de operações da UNRWA — Procedimentos comuns de concessão da proteção internacional — Diretiva 2013/32/UE — Artigo 46.º — Direito a um recurso efetivo — Análise exaustiva e *ex nunc* — Alcance dos poderes do órgão jurisdicional de primeira instância — Apreciação judicial das necessidades de proteção internacional — Apreciação dos fundamentos de inadmissibilidade»

No processo C-585/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal Administrativo de Sófia, Bulgária), por decisão de 8 de novembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de novembro de 2016, no processo

**Serin Alheto**

contra

**Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, M. Ilešič (relator), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas, J. Malenovský e E. Levits, presidentes de secção, E. Juhász, A. Borg Barthet, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos e M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 23 de janeiro de 2018,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de S. Alheto, por P. Zhelev, V. Nilsen, G. Voynov, G. Toshev, M. Andreeva e I. Savova, advokati,

\* Língua do processo: búlgaro.

- em representação do Governo checo, por M. Smolek e J. Vlácil, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo húngaro, por G. Tornyai, M. Z. Fehér, G. Koós e M. M. Tátrai, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande, C. Georgieva-Kecsmar e I. Zaloguín, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de maio de 2018,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, da 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), bem como do artigo 35.º e do artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Serin Alheto ao zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite (diretor-adjunto da Agência Nacional para os Refugiados, Bulgária) (a seguir «DAB»), a propósito do indeferimento por este último do pedido de proteção internacional apresentado por S. Alheto.

### **Quadro jurídico**

#### ***Direito internacional***

##### *Convenção de Genebra*

- 3 A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Foi completada e alterada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967, que, por sua vez, entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 (a seguir «Convenção de Genebra»).
- 4 O artigo 1.º, secção A, da Convenção de Genebra, na definição que dá do termo «refugiado», refere-se, nomeadamente, ao risco de perseguição.
- 5 O artigo 1.º, secção D, desta Convenção enuncia:

«Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente beneficiam de proteção ou assistência da parte de um organismo ou instituição das Nações Unidas que não seja o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados.

Quando essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, em conformidade com as resoluções respetivas aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.»

*Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA)*

- 6 A Resolução n.º 302 (IV) da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 8 de dezembro de 1949, relativa ao auxílio aos refugiados da Palestina, instituiu a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente [*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)*]. Tem por missão assegurar o bem-estar e o desenvolvimento humano dos refugiados palestinianos.
- 7 A zona de operações da UNRWA abrange a Faixa de Gaza, a Cisjordânia, a Jordânia, o Líbano e a Síria.

***Direito da União***

*Diretiva 2011/95*

- 8 A Diretiva 2011/95 foi adotada com fundamento no artigo 78.º, n.º 2, alíneas a) e b), TFUE, que enuncia:

«Para efeitos do [desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão], o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:

- a) [u]m estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
  - b) [u]m estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional.»
- 9 O artigo 2.º desta diretiva dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- a) “Proteção internacional”, o estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária, definidos nas alíneas e) e g);

[...]

- c) “Convenção de Genebra”, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, celebrada em Genebra, em 28 de julho de 1951, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967;
- d) “Refugiado”, o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12.º;

- e) “Estatuto de refugiado”, o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como refugiado;
- f) “Pessoa elegível para proteção subsidiária”, o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.º, e ao qual não se aplique o artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país;
- g) “Estatuto de proteção subsidiária”, o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como pessoa elegível para proteção subsidiária;

[...]»

10 Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, da referida diretiva:

«A apreciação do pedido de proteção internacional deve ser efetuada a título individual e ter em conta:

- a) Todos os factos pertinentes respeitantes ao país de origem à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respetiva legislação e regulamentação e a forma como estas são aplicadas;
- b) As declarações e a documentação pertinentes apresentadas pelo requerente, incluindo informações sobre se o requerente sofreu ou pode sofrer perseguição ou ofensa grave;
- c) A situação e as circunstâncias pessoais do requerente, incluindo fatores como a sua história pessoal, sexo e idade, por forma a apreciar, com base na situação pessoal do requerente, se os atos a que foi ou possa vir a ser exposto podem ser considerados perseguição ou ofensa grave;
- d) Se as atividades empreendidas pelo requerente desde que deixou o seu país de origem tinham por fito único ou principal criar as condições necessárias para requerer proteção internacional, por forma a apreciar se essas atividades exporiam o interessado a perseguição ou ofensa grave se regressasse a esse país;
- e) Se era razoável prever que o requerente podia valer-se da proteção de outro país do qual pudesse reivindicar a cidadania.»

11 O artigo 5.º, n.º 1, da mesma diretiva enuncia:

«O receio fundado de ser perseguido ou o risco real de sofrer ofensa grave podem ter por base acontecimentos ocorridos depois da partida do requerente do seu país de origem.»

12 O artigo 7.º da Diretiva 2011/95, sob a epígrafe «Agentes da proteção», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. A proteção contra a perseguição ou ofensa grave só pode ser proporcionada:

- a) Pelo Estado; ou
- b) Por partes ou organizações, incluindo organizações internacionais, que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respetivo território,

desde que estejam dispostos e tenham capacidade para conferir proteção nos termos do n.º 2.

2. A proteção contra a perseguição ou ofensa grave deve ser efetiva e de natureza não temporária. É proporcionada uma tal proteção, em geral, quando os agentes mencionados no n.º 1, alíneas a) e b), tomam medidas razoáveis para impedir a prática de atos de perseguição ou de ofensas graves e injustificadas, ativando nomeadamente um sistema jurídico eficaz para detetar, acionar judicialmente e sancionar os atos que constituam perseguição ou ofensa grave, e o requerente tenha acesso a tal proteção.»

13 Os artigos 9.º e 10.º desta diretiva, que figuram no seu capítulo III, intitulado «Condições para o reconhecimento como refugiado», enunciam os elementos que devem ser tidos em consideração na apreciação da possibilidade de o requerente ter sido ou ser objeto de perseguição.

14 O artigo 12.º da referida diretiva, que também figura no mencionado capítulo III, tem por epígrafe «Exclusão» e dispõe:

«1. O nacional de um país terceiro ou o apátrida é excluído da qualidade de refugiado se:

a) Estiver abrangido pelo âmbito do artigo 1.º [, secção D,] da Convenção de Genebra, relativo à proteção ou assistência de órgãos ou agências das Nações Unidas, com exceção do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Quando essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão sem que a situação da pessoa em causa tenha sido definitivamente resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis da Assembleia Geral das Nações Unidas, essa pessoa terá direito *ipso facto* a beneficiar do disposto na presente diretiva;

[...]»

15 O artigo 15.º da mesma diretiva figura no seu capítulo V, intitulado «Condições de elegibilidade para proteção subsidiária». Enuncia o seguinte:

«São ofensas graves:

a) A pena de morte ou a execução; ou

b) A tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem; ou

c) A ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno.»

16 O artigo 17.º da Diretiva 2011/95, que também figura no mencionado capítulo V, define as situações em que o benefício da proteção subsidiária está excluído.

17 O artigo 21.º desta diretiva, sob a epígrafe «Proteção contra a repulsão», enuncia, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem respeitar o princípio da não repulsão, de acordo com as suas obrigações internacionais.»

18 O capítulo IX da referida diretiva, sob a epígrafe «Disposições finais», contém os respetivos artigos 38.º a 42.º O artigo 39.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta última dispõe:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 1.º, 2.º, 4.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 16.º, 19.º, 20.º, 22.º, 23.º, 24.º, 25.º, 26.º, 27.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º, 33.º, 34.º e 35.º até 21 de dezembro de 2013. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto das referidas disposições.»

19 Nos termos do artigo 40.º da mesma diretiva:

«A Diretiva 2004/83/CE [do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO 2004, L 304, p. 12)], é revogada relativamente aos Estados-Membros por ela vinculados com efeitos a partir de 21 de dezembro de 2013, [...]

No que respeita aos Estados-Membros por ela vinculados, as remissões para a diretiva revogada devem entender-se como sendo feitas para a presente diretiva [...]

20 O artigo 41.º da Diretiva 2011/95 dispõe:

«A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Os artigos 1.º, 2.º, 4.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 16.º, 19.º, 20.º, 22.º, 23.º, 24.º, 25.º, 26.º, 27.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º, 33.º, 34.º e 35.º são aplicáveis a partir de 22 de dezembro de 2013.»

21 A redação dos artigos 12.º e 15.º da Diretiva 2011/95 corresponde à dos artigos 12.º e 15.º da Diretiva 2004/83.

#### *Diretiva 2013/32*

22 A Diretiva 2013/32 foi adotada com fundamento no artigo 78.º, n.º 2, alínea d), TFUE, que prevê a instituição de procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária.

23 Os considerandos 4, 13, 16, 18 e 22 desta diretiva enunciam:

«(4) [U]m sistema europeu comum de asilo [deve incluir], a curto prazo, normas comuns aplicáveis a um procedimento de asilo equitativo e eficiente nos Estados-Membros e, a mais longo prazo, normas da União conducentes a um procedimento comum de asilo na União.

[...]

(13) A aproximação das normas relativas aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional deverá contribuir para limitar os fluxos secundários de requerentes de proteção internacional entre Estados-Membros, nos casos em que tais fluxos sejam devidos a diferenças entre os seus regimes jurídicos, e criar condições equivalentes para a aplicação da Diretiva [2011/95] nos Estados-Membros.

[...]

(16) É essencial que as decisões sobre todos os pedidos de proteção internacional sejam tomadas com base nos factos e, em primeira instância, por autoridades cujo pessoal possua os conhecimentos adequados ou tenha recebido a formação necessária nos domínios da proteção internacional.

[...]

(18) É do interesse tanto dos Estados-Membros como dos requerentes de proteção internacional que a decisão dos pedidos de proteção internacional seja proferida o mais rapidamente possível, sem prejuízo de uma apreciação adequada e completa.

[...]

(22) É também do interesse tanto dos Estados-Membros como dos requerentes assegurar um reconhecimento correto da necessidade de proteção internacional desde a primeira instância. Para tal, deverão ser prestadas aos requerentes, desde a primeira instância e gratuitamente, informações sobre o enquadramento legal e processual, tendo em conta as suas circunstâncias específicas. A prestação dessas informações deverá, nomeadamente, permitir aos requerentes ter um melhor conhecimento do procedimento, ajudando-os desse modo a cumprir as suas obrigações. [...]

24 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2013/32:

«A presente diretiva tem por objetivo definir procedimentos comuns para a concessão e retirada da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95].»

25 O artigo 2.º da Diretiva 2013/32 dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

f) “Órgão de decisão”, um órgão parajudicial ou administrativo de um Estado-Membro, responsável pela apreciação dos pedidos de proteção internacional e competente para proferir uma decisão em primeira instância sobre esses pedidos;

[...]»

26 Segundo o artigo 4.º da Diretiva 2013/32:

«1. Para todos os procedimentos, os Estados-Membros designam um órgão de decisão responsável pela apreciação adequada dos pedidos, de acordo com o disposto na presente diretiva. Os Estados-Membros devem assegurar que esse órgão disponha dos meios adequados, incluindo pessoal competente em número suficiente, para o exercício das respetivas funções nos termos da presente diretiva.

[...]

3. Os Estados-Membros devem assegurar que o pessoal do órgão de decisão a que se refere o n.º 1 tenha uma formação adequada. [...] As pessoas que entrevistam os requerentes nos termos da presente diretiva deverão ter também adquirido conhecimento geral dos problemas que podem afetar negativamente a capacidade dos requerentes para serem entrevistados, como sejam as indicações de eventuais torturas sofridas.

[...]»

27 O artigo 10.º, n.º 2, desta diretiva enuncia:

«Ao apreciar os pedidos de proteção internacional, o órgão de decisão deve determinar em primeiro lugar se os requerentes preenchem as condições necessárias para beneficiar do estatuto de refugiados e, caso contrário, determinar se os requerentes são elegíveis para proteção subsidiária.»

28 Nos termos do artigo 12.º da referida diretiva:

«1. Relativamente aos procedimentos previstos no capítulo III, os Estados-Membros asseguram que todos os requerentes beneficiem das garantias seguintes:

- a) Ser informados, numa língua que compreendam ou que seja razoável presumir que compreendam, do procedimento a seguir e dos respetivos direitos e obrigações durante o processo, bem como das eventuais consequências do não cumprimento dessas obrigações e da sua falta de cooperação com as autoridades. Os requerentes devem ser informados acerca dos prazos, dos meios ao seu dispor para cumprirem a obrigação de apresentação dos elementos a que se refere o artigo 4.º da Diretiva [2011/95], bem como das consequências de uma retirada explícita ou implícita do pedido. Estas informações devem ser dadas a tempo de lhes permitir exercer os direitos garantidos pela presente diretiva e cumprir as obrigações a que se refere o artigo 13.º;
- b) Beneficiar, sempre que necessário, dos serviços de um intérprete para apresentarem as suas pretensões às autoridades competentes. Os Estados-Membros considerarão que tal será necessário, pelo menos quando o requerente for convocado para ser entrevistado, como referido nos artigos 14.º a 17.º e 34.º e não puder ser assegurada a comunicação adequada sem tais serviços.  
[...]

[...]»

29 O artigo 13.º, n.º 1, da mesma diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros devem impor aos requerentes a obrigação de cooperar com as autoridades competentes, a fim de determinar a respetiva identidade e outros elementos referidos no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva [2011/95]. [...]»

30 O artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 enuncia:

«Os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido de proteção internacional apenas quando:

[...]

- b) Um país, que não um Estado-Membro, for considerado o primeiro país de asilo para o requerente, nos termos do artigo 35.º;
- c) Um país, que não um Estado-Membro, for considerado país terceiro seguro para o requerente, nos termos do artigo 38.º;

[...]»

31 Nos termos do artigo 34.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva:

«Os Estados-Membros devem permitir que os requerentes apresentem as suas observações relativamente à aplicação dos fundamentos referidos no artigo 33.º às suas circunstâncias particulares antes de o órgão de decisão decidir da admissibilidade de um pedido de proteção internacional. Para o efeito, os Estados-Membros devem realizar uma entrevista pessoal para aferir a admissibilidade do pedido. [...]»

32 O artigo 35.º da referida diretiva dispõe:

«Um país pode ser considerado primeiro país de asilo para um requerente, se este:

- a) Tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e possa ainda beneficiar dessa proteção; ou
- b) Usufruir de outro modo, nesse país, de proteção suficiente, incluindo o benefício do princípio da não repulsão,

desde que seja readmitido nesse país.

Ao aplicarem o conceito de primeiro país de asilo à situação específica de um requerente, os Estados-Membros podem ter em conta o artigo 38.º, n.º 1. O requerente deve ser autorizado a contestar a aplicação do conceito de primeiro país de asilo nas suas circunstâncias específicas.»

33 Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, da mesma diretiva:

«Um país terceiro designado como país de origem seguro, nos termos da presente diretiva, só pode ser considerado, após uma apreciação individual do pedido, um país de origem seguro para um determinado requerente se:

- a) Esse requerente tiver a nacionalidade desse país; ou
- b) Esse requerente for apátrida e tiver tido anteriormente a sua residência habitual nesse país;

e não tiver invocado nenhum motivo grave para considerar que o país em questão não é um país de origem seguro, tendo em conta as circunstâncias pessoais do requerente no que respeita ao preenchimento das condições para beneficiar da proteção internacional, nos termos da Diretiva [2011/95].»

34 O artigo 38.º da Diretiva 2013/32 enuncia:

«1. Os Estados-Membros só podem aplicar o conceito de país terceiro seguro quando as autoridades competentes se certificarem de que uma pessoa que requer proteção internacional será tratada no país terceiro em causa de acordo com os seguintes princípios:

- a) Não ameaça da vida e liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política;
- b) Inexistência de risco de danos graves, na aceção da Diretiva [2011/95];
- c) Respeito do princípio da não repulsão nos termos da Convenção de Genebra;
- d) Respeito da proibição do afastamento, em violação do direito de não ser objeto de tortura nem de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes consagrado na legislação internacional; e
- e) Concessão da possibilidade de pedir o estatuto de refugiado e de, se a pessoa for considerada refugiada, receber proteção em conformidade com a Convenção de Genebra.

2. A aplicação do conceito de país terceiro seguro está subordinada às regras estabelecidas no direito interno, incluindo:

- a) Regras que exijam uma ligação entre o requerente e o país terceiro em causa que permita, em princípio, que essa pessoa se dirija para esse país;

[...]»

35 Nos termos do artigo 46.º da Diretiva 2013/32:

«1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes tenham direito a interpor recurso efetivo perante um órgão jurisdicional:

- a) Da decisão proferida sobre o seu pedido de proteção internacional, incluindo a decisão:
- i) que considera um pedido infundado relativamente ao estatuto de refugiado e/ou ao estatuto de proteção subsidiária,
  - ii) que determina a inadmissibilidade do pedido, nos termos do artigo 33.º, n.º 2,

[...]

3. Para dar cumprimento ao n.º 1, os Estados-Membros asseguram que um recurso efetivo inclua a análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito, incluindo, se aplicável, uma apreciação das necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva [2011/95], pelo menos no recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância.

[...]»

36 O artigo 51.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 prevê:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 1.º a 30.º, ao artigo 31.º, n.ºs 1, 2 e 6 a 9, aos artigos 32.º a 46.º, aos artigos 49.º e 50.º e ao anexo I até 20 de julho de 2015. Devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.»

37 Nos termos do artigo 52.º, primeiro parágrafo, desta diretiva:

«Os Estados-Membros aplicarão as disposições legais, regulamentares e administrativas referidas no artigo 51.º, n.º 1, aos pedidos de proteção internacional apresentados e aos procedimentos de retirada de proteção internacional iniciados após 20 de julho de 2015 ou em data anterior. Os pedidos apresentados antes de 20 de julho de 2015 e os procedimentos de retirada do estatuto de refugiado iniciados antes dessa data são regidos pelas disposições legais, regulamentares e administrativas aprovadas nos termos da Diretiva 2005/85/CE [do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (JO 2005, L 326, p. 13)].»

38 O artigo 53.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/32 dispõe:

«A Diretiva [2005/85] é revogada relativamente aos Estados-Membros vinculados pela presente diretiva, com efeitos a partir de 21 de julho de 2015, [...]»

39 O artigo 54.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/32 enuncia:

«A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.»

40 Uma vez que a publicação referida no mencionado artigo 54.º teve lugar em 29 de junho de 2013, a Diretiva 2013/32 entrou em vigor a 19 de julho de 2013.

41 Os artigos 33.º, 35.º, 38.º e o artigo 46.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 correspondem aos artigos 25.º, 26.º, 27.º e ao artigo 39.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85, respetivamente. Em contrapartida, o artigo 10.º, n.º 2, o artigo 34.º e o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 enunciam regras que não figuravam na Diretiva 2005/85.

### *Direito búlgaro*

42 Na Bulgária, a análise dos pedidos de proteção internacional é regulada pela *Zakon za ubezhishteto i bezhantsite* (Lei relativa ao asilo e aos refugiados; a seguir «ZUB»). Para efeitos da transposição das Diretivas 2011/95 e 2013/32 para o direito búlgaro, a ZUB foi alterada por leis que entraram em vigor em outubro de 2015 e em dezembro de 2015, respetivamente.

43 Os artigos 8.º e 9.º da ZUB reproduzem, em substância, os critérios enunciados nos artigos 9.º, 10.º e 15.º da Diretiva 2011/95.

44 O artigo 12.º, n.º 1, da ZUB dispõe:

«O estatuto de refugiado não é concedido ao estrangeiro:

[...]

4. que beneficie da proteção ou da assistência de organismos ou de instituições das Nações Unidas, com exceção do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados; se essa proteção ou assistência não tiver cessado, e a situação da pessoa em causa não estiver resolvida definitivamente, em conformidade com a resolução aplicável das Nações Unidas, essa pessoa pode, de pleno direito, beneficiar do regime da Convenção [de Genebra];

[...]»

45 A ZUB, na versão anterior à transposição das Diretivas 2011/95 e 2013/32 para o direito búlgaro, enunciava, no artigo 12.º, n.º 1:

«O estatuto de refugiado não é concedido ao estrangeiro:

[...]

4. que beneficie da proteção ou da assistência de organismos ou de instituições das Nações Unidas, com exceção do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, e essa proteção ou assistência não tiver cessado e a situação da pessoa em causa não estiver resolvida definitivamente, em conformidade com uma resolução aplicável das Nações Unidas.

[...]»

46 O artigo 13.º, n.º 2, da ZUB prevê:

«O procedimento para a concessão de proteção internacional não é aberto ou é encerrado se o estrangeiro:

[...]

2. dispuser de um estatuto de refugiado concedido por um Estado terceiro ou de outra proteção efetiva que respeite o princípio da não repulsão e de que ainda beneficie, desde que seja admitido nesse Estado;

3. vier de um Estado terceiro seguro, desde que seja admitido nesse Estado.»

47 A ZUB, na versão anterior à transposição das Diretivas 2011/95 e 2013/32 para o direito búlgaro, dispunha, no artigo 13.º, n.º 2:

«O procedimento para a concessão do estatuto de refugiado ou do estatuto humanitário não é aberto ou fica suspenso quando o refugiado possuir:

[...]

2. um estatuto de refugiado concedido por um Estado terceiro seguro, desde que seja admitido nesse Estado.»

48 Nos termos do artigo 75.º, n.º 2, da ZUB:

«[...] Na análise do pedido de proteção internacional são avaliados todos os factos [...] referentes à situação pessoal do requerente [...].»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

49 Decorre do processo apresentado ao Tribunal de Justiça que S. Alheto, nascida em 29 de novembro de 1972 em Gaza, é titular de um passaporte emitido pela Autoridade Palestiniana e está registada na UNRWA.

50 Em 15 de julho de 2014, S. Alheto deixou a Faixa de Gaza por túneis clandestinos que ligavam esse território ao Egito. Do Egito seguiu para a Jordânia de barco.

51 Em 7 de agosto de 2014, o serviço consular da República da Bulgária na Jordânia emitiu a favor de S. Alheto um visto de turismo para uma viagem à Bulgária, válido até 1 de setembro de 2014.

52 Em 10 de agosto de 2014, S. Alheto entrou na Bulgária num voo Amman-Varna. Em 28 de agosto de 2014, a validade do referido visto foi prorrogada até 17 de novembro de 2014.

53 Em 11 de novembro de 2014, S. Alheto apresentou à DAB um pedido de proteção internacional, que reiterou em 25 de novembro de 2014. Em apoio desse pedido, alegou que se regressasse à Faixa de Gaza ficaria exposta a uma ameaça grave contra a sua vida, dado que correria o risco de sofrer torturas e de ser perseguida.

54 Essa ameaça devia-se ao facto de exercer uma atividade social destinada a informar as mulheres sobre os seus direitos e de a atividade não ser aceite pelo Hamas, organização que controla a Faixa de Gaza.

55 Por outro lado, dada a existência de conflitos armados entre o Hamas e Israel, existe uma situação de violência indiscriminada na Faixa de Gaza.

56 Entre dezembro de 2014 e março de 2015, a DAB entrevistou por diversas vezes S. Alheto pessoalmente.

57 Em 12 de maio de 2015, o diretor-adjunto da DAB indeferiu o pedido de proteção internacional apresentado por S. Alheto, com fundamento no artigo 75.º da ZUB, lido em conjugação com os seus artigos 8.º e 9.º (a seguir «decisão impugnada»), por as afirmações de S. Alheto não serem credíveis.

- 58 O diretor-adjunto da DAB explicou, nomeadamente, que, embora as dúvidas sobre o respeito dos direitos fundamentais na Faixa de Gaza fossem justificadas, o simples facto de S. Alheto ser uma mulher que se dedica a informar outras mulheres residentes na Faixa de Gaza sobre os seus direitos não é suficiente para concluir que existe um risco real de perseguição na aceção do artigo 8.º da ZUB ou de ofensa grave na aceção do artigo 9.º desta. A este respeito, um relatório internacional elaborado em 2014 revelava que, na Faixa de Gaza, polícias do sexo feminino participam em atividades importantes como a luta contra a droga, os processos-crime e a vigilância da liberdade de movimento. Nestas condições, seria dificilmente concebível que a atividade de S. Alheto a expusesse a ameaças graves e individuais.
- 59 O diretor-adjunto da DAB acrescentou que S. Alheto também não tinha sido forçada a pedir proteção internacional devido a uma situação de violência indiscriminada causada por um conflito armado.
- 60 S. Alheto interpôs recurso para o Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal Administrativo de Sófia, Bulgária), pedindo a anulação da decisão impugnada. Explicou que, em violação do artigo 75.º da ZUB, alguns dos elementos invocados nas entrevistas individuais não tinham sido analisados e que, por seu turno, os elementos analisados tinham sido objeto de uma apreciação errada, em violação dos artigos 8.º e 9.º da ZUB.
- 61 O referido órgão jurisdicional considera que, em princípio, a DAB devia ter analisado o pedido de proteção internacional apresentado por S. Alheto com fundamento no artigo 12.º, n.º 1, ponto 4, da ZUB e não com fundamento nos artigos 8.º e 9.º desta. Assim, a decisão impugnada não é conforme com a ZUB nem com as regras correspondentes da Diretiva 2011/95, que figuram, nomeadamente, no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), desta.
- 62 Contudo, o referido órgão jurisdicional observa que o artigo 12.º, n.º 1, ponto 4, da ZUB não transpõe corretamente o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, o que torna complexo o tratamento do pedido de proteção internacional em causa no processo principal.
- 63 Além disso, atendendo à obrigação de assegurar um recurso efetivo, e em especial à exigência de uma análise exaustiva e *ex nunc*, enunciada no artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, há que determinar, tendo em conta nomeadamente os artigos 18.º, 19.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), o âmbito da competência jurisdicional prevista pelo legislador da União. Importa, nomeadamente, saber se, no âmbito dessa análise exaustiva e *ex nunc*, o juiz pode incorporar na sua apreciação elementos, incluindo fundamentos de inadmissibilidade, que não puderam ser tidos em conta no momento da adoção da decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional.
- 64 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em especial, se, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, se deve considerar que uma pessoa registada na UNRWA, que fugiu da Faixa de Gaza e residiu na Jordânia antes de viajar para a União, está suficientemente protegida na Jordânia, de modo que o seu pedido de proteção internacional apresentado na União deve ser declarado inadmissível.
- 65 Por último, coloca-se a questão de saber se, após a anulação de uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional, o próprio juiz pode, ou mesmo deve, adotar uma decisão sobre tal pedido.

66 Nestas condições, o Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal Administrativo de Sófia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, em conjugação com o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 e o artigo 78.º, n.º 2, alínea a), [TFUE], ser interpretado no sentido de que:
- a) permite que o pedido de proteção internacional de um apátrida de origem palestina registado como refugiado na [UNRWA] e que, antes da apresentação do pedido, residia na zona de intervenção desta Agência (a Faixa de Gaza), seja analisado como um pedido na aceção do artigo 1.º, [secção] A, da [Convenção de Genebra] e não como um pedido de proteção internacional na aceção do artigo 1.º, [secção] D, segunda frase, desta Convenção, na condição de a competência para a análise do pedido ter sido assumida por motivos não relacionados com motivos familiares ou humanitários e de a análise do pedido ser regulada pela Diretiva 2011/95?
  - b) permite que um pedido deste tipo não seja analisado tendo em consideração os requisitos estabelecidos pelo artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, com a consequência de que a interpretação desta disposição pelo [Tribunal de Justiça] não é aplicada?
- 2) Deve o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, em conjugação com o seu artigo 5.º, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como o artigo 12.º, n.º 1, ponto [4, da ZUB], em causa no processo principal, que, na versão aplicável, não prevê uma cláusula expressa sobre a proteção *ipso facto* para refugiados palestinos nem a condição de a assistência ter cessado por qualquer razão, bem como no sentido de que o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 é suficientemente preciso e incondicional e tem, por conseguinte, efeito direto, pelo que também é aplicável mesmo que a pessoa que requereu a proteção internacional não o tenha invocado expressamente, no caso de o pedido, enquanto tal, dever ser analisado nos termos do artigo 1.º, [secção] D, segunda frase, da [Convenção de Genebra]?
- 3) Num processo de recurso perante um órgão jurisdicional contra uma decisão de recusa da proteção internacional emitida em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, deve o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, em conjugação com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, tendo em consideração os factos do processo principal, ser interpretado no sentido de que autoriza o tribunal de primeira instância a tratar o pedido de proteção internacional enquanto tal aplicando o artigo 1.º, [secção] D, segunda frase, da [Convenção de Genebra] e a proceder à sua avaliação nos termos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, quando tiver sido apresentado um pedido por um apátrida de origem palestina registado na UNRWA como refugiado que, antes da apresentação do pedido, residia na zona de intervenção [da UNRWA] (a Faixa de Gaza), e a decisão de recusa da proteção internacional não tiver sido analisado este pedido tendo em conta as referidas disposições?
- 4) Num processo de recurso perante um tribunal contra uma decisão de recusa da proteção internacional emitida em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, devem as disposições do artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, relativas ao direito a um recurso efetivo no contexto da exigência de uma “análise exaustiva e *ex nunc...*” da matéria de facto e de direito, interpretado em conjugação com os artigos 33.º e 34.º, bem como com o artigo 35.º, [segundo parágrafo], desta diretiva e com o artigo 21.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95, em conjugação com os artigos 18.º, 19.º e 47.º da [Carta], ser interpretadas no sentido de que autorizam o tribunal de primeira instância:
- a) a decidir pela primeira vez sobre a admissibilidade do pedido de proteção internacional e sobre o reenvio do apátrida para o país em que residia antes de apresentar o pedido de proteção internacional, após ter requerido ao órgão de decisão a apresentação dos elementos de prova pertinentes e ter dado à pessoa em causa oportunidade de apresentar as suas observações a respeito da admissibilidade do pedido[;] ou

- b) a anular a decisão devido a um vício processual substancial e a requerer ao órgão de decisão que decida novamente sobre o pedido de proteção internacional, tendo em consideração as instruções a respeito da interpretação e da aplicação da lei, designadamente procedendo à entrevista prevista no artigo 34.º da Diretiva 2013/32 no âmbito da análise da admissibilidade e decidindo sobre a questão de saber se é possível reenviar o apátrida para o país em que o mesmo residia antes de apresentar o pedido de proteção internacional?
  - c) a avaliar a segurança existente no país em que a pessoa residia à data da audiência ou à data do acórdão, caso se tenham verificado alterações significativas na situação que devam ser tidas em consideração na decisão em benefício da pessoa?
- 5) A assistência prestada pela [UNRWA] constitui uma proteção suficiente na aceção do artigo 35.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2013/32 no país em causa na zona de intervenção da [UNRWA] quando este país aplica o princípio da não repulsão na aceção da [Convenção de Genebra] a respeito das pessoas apoiadas pela agência?
- 6) Deve o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, em conjugação com o artigo 47.º da [Carta], ser interpretado no sentido de que o direito a um recurso efetivo, incluindo a exigência de que sejam apreciadas “[, se] aplicável, [as] necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva [2011/95]”, vincula o tribunal de primeira instância, no âmbito de um processo de recurso contra a decisão de mérito sobre o pedido de proteção internacional e que recusou a proteção internacional, a adotar uma decisão:
- a) com força de caso julgado não só relativamente à questão da legalidade da recusa mas também a respeito da necessidade do requerente de obter proteção internacional na aceção da Diretiva 2011/95, mesmo que, nos termos do direito nacional do Estado-Membro em causa, a proteção internacional apenas possa ser concedida por decisão de uma autoridade administrativa;
  - b) relativa à necessidade de concessão de proteção internacional através da análise adequada do pedido de proteção internacional, independentemente das violações de natureza processual cometidas pelo órgão de decisão no âmbito da análise do pedido?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Considerações preliminares*

- 67 Uma vez que a aplicabilidade no tempo das disposições da Diretiva 2013/32, que são objeto da terceira a sexta questões, não é clara e foi debatida no Tribunal de Justiça, importa, a título preliminar, clarificar este ponto.
- 68 É pacífico que esta diretiva substituiu a Diretiva 2005/85 com efeitos a partir de 21 de julho de 2015, ou seja, depois da data de apresentação do pedido de proteção internacional em causa no processo principal.
- 69 Neste contexto, há que salientar, por um lado, que o artigo 52.º, primeiro parágrafo, segundo período, da Diretiva 2013/32 dispõe que os pedidos de proteção internacional apresentados antes de 20 de julho de 2015 são regidos pelas disposições nacionais adotadas nos termos da Diretiva 2005/85.
- 70 Por outro lado, o artigo 52.º, primeiro parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2013/32 permite aplicar aos pedidos apresentados antes de 20 de julho de 2015 as disposições nacionais de transposição das regras introduzidas por esta diretiva. Com efeito, nos termos deste período, os Estados-Membros aplicam as referidas disposições «aos pedidos de proteção internacional apresentados [...] após 20 de julho de 2015 ou em data anterior».

- 71 Resulta da análise dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2013/32, em especial de uma comparação da Posição (UE) n.º 7/2013 do Conselho em primeira leitura, tendo em vista a adoção de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, aprovada em 6 de junho de 2013 (JO 2013, C 179 E, p. 27), com a proposta da Comissão de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada de proteção internacional nos Estados-Membros [COM(2009) 554 final], que os termos «ou em data anterior» foram acrescentados durante o processo legislativo.
- 72 Consequentemente, não obstante a tensão existente entre o primeiro e o segundo períodos do artigo 52.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/32, resulta dos referidos trabalhos preparatórios que o legislador da União quis permitir aos Estados-Membros que o pretendessem aplicar as respetivas disposições de transposição desta diretiva, com efeitos imediatos, aos pedidos de proteção internacional apresentados antes de 20 de julho de 2015.
- 73 Todavia, embora o artigo 52.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/32 tenha autorizado os Estados-Membros a aplicarem imediatamente as referidas disposições aos pedidos de proteção internacional apresentados antes de 20 de julho de 2015, não os obrigou a fazê-lo. Dado que, através da utilização da expressão «iniciados após 20 de julho de 2015 ou em data anterior», esta disposição oferece diversas possibilidades de aplicação no tempo, importa, para que os princípios da segurança jurídica e da igualdade perante a lei sejam respeitados na aplicação do direito da União e para que os requerentes de proteção internacional sejam assim protegidos contra a arbitrariedade e disponham de um direito a um recurso efetivo no âmbito dos procedimentos de concessão ou retirada da proteção internacional, que cada Estado-Membro vinculado por esta diretiva trate, nomeadamente a nível da aplicação no tempo da regra de análise exaustiva e *ex nunc*, de uma forma previsível e uniforme todos os pedidos de proteção internacional apresentados no decurso do mesmo período no seu território.
- 74 Em resposta a um pedido de esclarecimentos a este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio sublinhou que a exigência de uma análise exaustiva e *ex nunc*, enunciada no artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, que, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, desta diretiva, devia ser aplicada até 20 de julho de 2015, o mais tardar, existe na Bulgária desde 1 de março de 2007, pelo que o legislador búlgaro não considerou necessário tomar, na transposição da referida diretiva, medidas de aplicação do referido artigo 46.º, n.º 3.
- 75 A este respeito, o referido órgão jurisdicional citou várias disposições nacionais em matéria de recursos administrativos e prestou informações sobre o âmbito destas disposições, cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar.
- 76 À luz destes elementos de resposta, afigura-se que a terceira, quarta e sexta questões, que têm por objeto a interpretação do artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, são pertinentes para efeitos da solução do litígio no processo principal.
- 77 Com efeito, pode considerar-se que se enquadram no âmbito de aplicação de uma diretiva não só as disposições nacionais cujo objetivo expresso é transpor essa diretiva mas também, a partir da data de entrada em vigor da referida diretiva, as disposições nacionais já existentes, suscetíveis de assegurar a sua transposição para o direito nacional (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de setembro de 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, n.º 29, e de 23 de abril de 2009, VTB-VAB e Galatea, C-261/07 e C-299/07, EU:C:2009:244, n.º 35).
- 78 No presente caso, embora a lei de transposição da Diretiva 2013/32 para direito búlgaro só tenha entrado em vigor em dezembro de 2015, ou seja, depois de S. Alheto ter apresentado o seu pedido de proteção internacional na União e depois da adoção da decisão impugnada, resulta, porém, da resposta

do órgão jurisdicional de reenvio ao pedido de esclarecimentos que o direito búlgaro contém, desde 2007, disposições que preveem a exigência de análise exaustiva e *ex nunc* aplicáveis aos pedidos de proteção internacional.

- 79 Resulta desta resposta que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as autoridades nacionais consideravam que estas disposições eram suscetíveis de assegurar a transposição do artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 para o direito interno.
- 80 Nestas condições, e dado que a Diretiva 2013/32 já estava em vigor no momento da apresentação do pedido de proteção internacional em causa no processo principal e da adoção da decisão impugnada, a interpretação do artigo 46.º, n.º 3, desta diretiva que é solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio no âmbito da terceira, quarta e sexta questões deve ser considerada necessária ao referido órgão jurisdicional para poder pronunciar-se no processo principal (v., neste sentido, Acórdão de 23 de abril de 2009, VTB-VAB e Galatea, C-261/07 e C-299/07, EU:C:2009:244, n.ºs 37 e 40).
- 81 Relativamente à quinta questão, que tem por objeto a interpretação do artigo 35.º, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32, o qual, conjugado com o artigo 33.º, n.º 2, alínea b), desta diretiva, autoriza os Estados-Membros a declarar inadmissível um pedido de proteção internacional se o requerente estiver suficientemente protegido num país terceiro, resulta da decisão de reenvio que este fundamento de inadmissibilidade ainda não tinha sido transposto para o direito búlgaro à data da adoção da decisão impugnada. Partindo, porém, da premissa de que a disposição nacional que entretanto transpôs o referido fundamento de inadmissibilidade é, não obstante, aplicável *ratione temporis* ao litígio no processo principal, premissa que incumbe exclusivamente ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se se verifica, esse órgão jurisdicional pergunta, com pertinência, se pode, no âmbito de uma análise exaustiva e *ex nunc*, prevista no artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, apreciar a admissibilidade do pedido de proteção internacional em causa no processo principal à luz desse fundamento de inadmissibilidade e, em caso afirmativo, qual o alcance desse fundamento de inadmissibilidade.

### **Quanto à primeira questão**

- 82 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, lido em conjugação com o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, deve ser interpretado no sentido de que o tratamento de um pedido de proteção internacional apresentado por uma pessoa registada na UNRWA exige uma análise da questão de saber se essa pessoa beneficia de proteção ou de assistência efetiva por parte desse organismo.
- 83 Como resulta da decisão de reenvio, esta questão coloca-se devido ao facto de o diretor-adjunto da DAB não ter especificamente analisado, na decisão impugnada, se a proteção ou a assistência de que a requerente no processo principal beneficiava por parte da UNRWA na zona de operações deste organismo tinha cessado, quando esta circunstância, se tivesse sido demonstrada, lhe teria permitido beneficiar, na Bulgária, do estatuto de refugiado, em conformidade com o artigo 1.º, secção D, da Convenção de Genebra e o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95.
- 84 A este respeito, importa salientar, como recordado nos n.ºs 6 e 7 do presente acórdão, que a UNRWA é um organismo das Nações Unidas que foi instituído para proteger e prestar assistência na Faixa de Gaza, na Cisjordânia, na Jordânia, no Líbano e na Síria, aos palestinianos, na sua qualidade de «refugiados da Palestina». Daqui resulta que uma pessoa como a requerente no processo principal, que está registada na UNRWA, tem, em princípio, a qualidade requerida para beneficiar da proteção e da assistência desse organismo, no intuito de servir o seu bem-estar como refugiada.

- 85 Devido a este estatuto específico de refugiado instituído nos referidos territórios do Médio Oriente para os palestinianos, as pessoas registadas na UNRWA estão, em princípio, por força do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), primeiro período, da Diretiva 2011/95, que corresponde ao artigo 1.º, secção D, primeiro parágrafo, da Convenção de Genebra, excluídas do estatuto de refugiado na União. Não obstante, decorre do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95, que corresponde ao artigo 1.º, secção D, segundo parágrafo, da Convenção de Genebra, que se o requerente de proteção internacional na União deixar de beneficiar de proteção ou de assistência por parte da UNRWA esta exclusão deixa de ser aplicável.
- 86 Como o Tribunal de Justiça precisou, o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95 é aplicável quando se verificar, com fundamento numa avaliação individual de todos os elementos pertinentes, que o palestiniano em causa se encontra num estado pessoal de insegurança grave e que a UNRWA, cuja assistência foi solicitada pelo interessado, está impossibilitada de lhe assegurar condições de vida conformes à sua missão, pelo que o referido palestiniano, devido a circunstâncias independentes da sua vontade, se vê forçado a deixar a zona de operações da UNRWA. Neste caso, o referido palestiniano pode, a menos que integre alguma das causas de exclusão enunciadas no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), no artigo 12.º, n.º 2, e no artigo 12.º, n.º 3, desta diretiva, invocar *ipso facto* a diretiva, sem ter necessariamente de demonstrar que receia, com razão, ser perseguido, na aceção do artigo 2.º, alínea d), da mesma diretiva, até estar em condições de regressar ao território onde tinha a sua residência habitual (Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o., C-364/11, EU:C:2012:826, n.ºs 49 a 51, 58 a 65, 75 a 77 e 81).
- 87 Resulta dos elementos acima recordados que o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 enuncia, por um lado, uma causa de exclusão do estatuto de refugiado e, por outro, uma causa de cessação da aplicação dessa causa de exclusão, podendo ambas ser decisivas para apreciar a possibilidade de o palestiniano em causa aceder ao estatuto de refugiado na União. Como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 43 a 45 das suas conclusões, as regras enunciadas nessa disposição, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça, constituem uma *lex specialis*. As disposições nacionais de transposição desse regime devem ser aplicadas ao pedido de proteção internacional apresentado por uma pessoa registada na UNRWA, desde que esse pedido não tenha sido previamente afastado com base noutra causa de exclusão ou num fundamento de inadmissibilidade.
- 88 Esta conclusão é corroborada pela finalidade da Diretiva 2011/95. Com efeito, uma vez que esta diretiva foi adotada com fundamento, designadamente, no artigo 78.º, n.º 2, alínea a), TFUE, e que, portanto, em conformidade com esta disposição, visa instituir um regime uniforme de asilo, importa que todas as autoridades que são competentes na União para tratar os pedidos de proteção internacional apliquem, quando o requerente seja uma pessoa registada na UNRWA, as disposições de transposição das regras enunciadas no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva.
- 89 A aplicação das referidas disposições impõe-se igualmente quando, como no caso em apreço, o pedido de proteção internacional comporta, além de um pedido de concessão do estatuto de refugiado, um pedido de concessão da proteção subsidiária. Com efeito, como resulta do artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, na análise de um pedido de proteção internacional, a autoridade competente deve começar por determinar se o requerente preenche os requisitos de concessão do estatuto de refugiado. Consequentemente, o facto de as regras enunciadas no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 não serem aplicáveis à parte do pedido relativa à concessão da proteção subsidiária não dispensa a autoridade competente da obrigação de aplicar em primeiro lugar as disposições de transposição dessas regras, a fim de verificar se o estatuto de refugiado deve ser concedido.
- 90 Atendendo ao exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, lido em conjugação com o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, deve ser interpretado no sentido de que o tratamento de um pedido de proteção internacional apresentado por uma pessoa registada na UNRWA exige uma análise da questão de saber se essa pessoa beneficia de

proteção ou de assistência efetiva por parte desse organismo, desde que esse pedido não tenha sido previamente indeferido com base num fundamento de inadmissibilidade ou com base numa causa de exclusão diferente da enunciada no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), primeiro período, da Diretiva 2011/95.

### *Quanto à segunda questão*

- 91 Na primeira parte da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que não prevê ou que transpõe incorretamente a causa de cessação da aplicação da causa de exclusão do estatuto de refugiado que figura nesta disposição.
- 92 Como exposto nos n.ºs 85 a 87 do presente acórdão, o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 contém, por um lado, uma causa de exclusão, segundo a qual qualquer nacional de um país terceiro ou apátrida que beneficie da proteção ou da assistência de um organismo ou de uma instituição das Nações Unidas, com exceção do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, é excluído do estatuto de refugiado na União e, por outro, uma causa de cessação da aplicação dessa causa de exclusão, segundo a qual, quando essa proteção ou assistência cessa sem que a situação desse nacional ou apátrida tenha sido definitivamente resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis das Nações Unidas, o referido nacional ou apátrida pode, *ipso facto*, invocar esta diretiva para efeitos da concessão do estatuto de refugiado na União.
- 93 Como referido no n.º 21 do presente acórdão, a redação do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 corresponde à do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2004/83.
- 94 Daqui resulta que o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2004/83 e o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 se opõem a uma regulamentação nacional que não transpõe esta causa de exclusão mas sobretudo não transpõe a causa de cessação da aplicação desta.
- 95 Ora, no caso em apreço, o artigo 12.º, n.º 1, ponto 4, da ZUB, na sua versão anterior à entrada em vigor da lei nacional de transposição da Diretiva 2011/95, não previa uma tal causa de cessação da aplicação da causa de exclusão. Por sua vez, o artigo 12.º, n.º 1, ponto 4, da ZUB, na sua versão anterior à entrada em vigor da referida lei, transpôs o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95, mas utiliza, erradamente, a expressão «não tiver cessado», em vez da expressão «tiver cessado». O órgão jurisdicional de reenvio considera que, nessas circunstâncias, é difícil, ou mesmo impossível, interpretar estas disposições nacionais de maneira conforme com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95.
- 96 Sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio das possibilidades previstas pelo direito búlgaro de interpretar as disposições nacionais de uma maneira que seja conforme com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2004/83 ou com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, há que declarar que estas últimas disposições se opõem a disposições nacionais desta natureza, uma vez que comportam uma transposição incorreta das diretivas em apreço.
- 97 Com a segunda parte da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2004/83 e o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95 têm efeito direto e podem ser aplicados mesmo que o requerente da proteção internacional não os tenha expressamente referido.
- 98 A este respeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, sempre que as disposições de uma diretiva sejam, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, os particulares podem invocá-las nos órgãos jurisdicionais nacionais contra o Estado, quando este não tenha transposto a diretiva para o direito nacional dentro do prazo ou quando a transposição

tenha sido incorreta (Acórdãos de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 33; de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 31; e de 7 de julho de 2016, Ambisig, C-46/15, EU:C:2016:530, n.º 16).

- 99 O artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2004/83 e o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95 cumprem estes critérios, uma vez que enunciam uma regra cujo conteúdo é incondicional e suficientemente preciso para poder ser invocado por um particular e aplicado pelo juiz. Estas disposições preveem, aliás, que, na situação que regulam, o requerente em causa tem o direito, *ipso facto*, de beneficiar do disposto na diretiva.
- 100 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que S. Alheto alega, em apoio do seu pedido de proteção internacional, que, não obstante o seu registo na UNRWA, só a concessão do estatuto de refugiado na União a poderia proteger de forma eficaz das ameaças a que está exposta. Daqui decorre que, mesmo que a recorrente no processo principal não se tenha referido expressamente nem ao artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2004/83 nem ao artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95, nada impede o órgão jurisdicional de reenvio de se pronunciar sobre a conformidade da regulamentação nacional com qualquer uma das referidas disposições.
- 101 Atendendo ao exposto, há que responder à segunda questão que o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2004/83 e o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95 devem ser interpretados no sentido de que:
- se opõem a uma regulamentação nacional que não prevê ou que transpõe incorretamente a causa de cessação da aplicação da causa de exclusão do estatuto de refugiado que neles figura;
  - têm efeito direto; e
  - podem ser aplicados mesmo que o requerente da proteção internacional não os tenha expressamente referido.

### **Quanto à terceira questão**

- 102 Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que o órgão jurisdicional de um Estado-Membro que decide em primeira instância de um recurso de uma decisão sobre um pedido de proteção internacional pode ter em consideração elementos de facto ou de direito, como a aplicabilidade do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 à situação do requerente, que não foram analisados pelo órgão que tomou essa decisão.
- 103 A este respeito, há que começar por salientar que a Diretiva 2013/32 estabelece uma distinção entre o «órgão de decisão», que define no seu artigo 2.º, alínea f), como qualquer «órgão parajudicial ou administrativo de um Estado-Membro, responsável pela apreciação dos pedidos de proteção internacional e competente para proferir uma decisão em primeira instância sobre esses pedidos», por um lado, e o «órgão jurisdicional», previsto no seu artigo 46.º, por outro. O procedimento perante o órgão de decisão é regulado pelas disposições do capítulo III desta diretiva, intitulado «Procedimentos em primeira instância», ao passo que o processo no órgão jurisdicional obedece às regras enunciadas no capítulo V da mesma diretiva, intitulado «Recursos» e constituído por esse artigo 46.º
- 104 Uma vez que, segundo o seu teor, o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 respeita, «pelo menos[, ao] recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância», a interpretação desta disposição dada a seguir vale, pelo menos, para qualquer órgão jurisdicional que julgue o primeiro recurso de uma decisão pela qual o órgão de decisão decidiu em primeiro lugar sobre o pedido. Como resulta do artigo 2.º, alínea f), desta diretiva, o mesmo vale para quando esse órgão tem natureza parajudicial.

- 105 Cabe recordar, em seguida, que o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 precisa o âmbito do direito de recurso efetivo que, como previsto no artigo 46.º, n.º 1, desta diretiva, os requerentes de proteção internacional têm o direito de interpor das decisões proferidas sobre o pedido que apresentaram.
- 106 Assim, o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 enuncia que, para dar cumprimento ao seu artigo 46.º, n.º 1, os Estados-Membros vinculados por esta diretiva devem assegurar que o órgão jurisdicional no qual a decisão sobre o pedido de proteção internacional é impugnada procede a uma «análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito, incluindo, se aplicável, uma apreciação das necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva [2011/95]».
- 107 Na falta de remissão para os direitos dos Estados-Membros, e atendendo à finalidade da Diretiva 2013/32, exposta no seu considerando 4, importa que estes termos sejam interpretados e aplicados de maneira uniforme. Como sublinha, por outro lado, o considerando 13 desta diretiva, a aproximação das regras processuais por ela efetuada tem por objetivo criar condições equivalentes para a aplicação da Diretiva 2011/95 e limitar assim os movimentos dos requerentes de proteção internacional entre Estados-Membros.
- 108 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, há que determinar o alcance dos referidos termos de acordo com o seu sentido habitual, tendo em atenção o contexto em que são utilizados e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (v., nomeadamente, Acórdãos de 30 de janeiro de 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, n.º 27; de 11 de junho de 2015, Zh. e O., C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 29; e de 26 de julho de 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, n.º 73).
- 109 A este respeito, além do facto de prosseguir o objetivo geral de instituir normas processuais comuns, a Diretiva 2013/32 visa, em especial, como resulta designadamente do seu considerando 18, que os pedidos de proteção internacional sejam tratados «o mais rapidamente possível, sem prejuízo de uma apreciação adequada e completa».
- 110 Nesta ótica, no que se refere aos termos «asseguram que um recurso efetivo inclua a análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito», é necessário, sob pena de os privar do seu significado habitual, interpretá-los no sentido de que os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, a adaptar o direito nacional de modo que o tratamento dos recursos em causa comporte uma análise, pelo juiz, de todos os elementos de facto e de direito que lhe permitam proceder a uma apreciação atualizada do caso concreto.
- 111 A este respeito, a expressão «*ex nunc*» põe em destaque a obrigação do juiz de proceder a uma apreciação que tenha em conta, sendo caso disso, os elementos novos surgidos após a adoção da decisão que é objeto do recurso.
- 112 Com efeito, essa apreciação permite tratar o pedido de proteção internacional de modo exaustivo, sem que seja necessário devolver o processo ao órgão de decisão. O poder de que dispõe assim o juiz de tomar em consideração novos elementos sobre os quais esse órgão de decisão não se pronunciou inscreve-se na finalidade da Diretiva 2013/32, recordada no n.º 109 do presente acórdão.
- 113 Por sua vez, o adjetivo «exaustiva» que figura no artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 confirma que o juiz é obrigado a analisar quer os elementos que o órgão de decisão teve ou podia ter tido em conta quer os elementos surgidos após a adoção da decisão por esse órgão de decisão.
- 114 Acresce que, uma vez que esta disposição deve ser interpretada em conformidade com o artigo 47.º da Carta, a exigência de uma análise exaustiva e *ex nunc* implica que o órgão jurisdicional que conhece do recurso proceda à audição do requerente, a menos que considere poder efetuar a análise exclusivamente com base nos dados do processo, incluindo, se necessário, o relatório ou a transcrição da entrevista pessoal perante o referido órgão de decisão (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, n.ºs 31 e 44). Em caso de elementos novos surgidos após a

adoção da decisão objeto de recurso, o órgão jurisdicional está obrigado, como decorre do artigo 47.º da Carta, a dar ao requerente a possibilidade de se exprimir, quando estes elementos o possam afetar desfavoravelmente.

- 115 Por sua vez os termos «se aplicável», que figuram no segmento frásico «incluindo, se aplicável, uma apreciação das necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva [2011/95]», sublinham, como exposto pela Comissão na audiência, o facto de a análise exaustiva e *ex nunc* que incumbe ao juiz não ter necessariamente de incidir sobre a apreciação substancial das necessidades de proteção internacional, podendo, pois, incidir sobre a admissibilidade do pedido de proteção internacional, se, em aplicação do artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, o direito nacional o permitir.
- 116 Importa finalmente sublinhar que resulta dos considerandos 16 e 22, do artigo 4.º e da economia geral da Diretiva 2013/32 que a análise do pedido de proteção internacional por um órgão administrativo ou parajudicial dotado de meios específicos e de pessoal especializado na matéria é uma fase essencial dos procedimentos comuns instituídos por esta diretiva. Consequentemente, o direito que o artigo 46.º, n.º 3, desta diretiva reconhece ao requerente de obter uma análise exaustiva e *ex nunc* perante um órgão jurisdicional não pode atenuar a obrigação do requerente de cooperar com esse órgão, conforme regulada pelos artigos 12.º e 13.º da referida diretiva.
- 117 Daqui resulta que, no presente caso, o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 constitui um elemento jurídico pertinente que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio analisar na sua qualidade de órgão jurisdicional de primeira instância, incluindo, na sua apreciação da aplicabilidade desta disposição à situação da requerente no processo principal, os eventuais elementos surgidos após a adoção da decisão impugnada.
- 118 Atendendo às considerações expostas, há que responder à terceira questão que o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que o órgão jurisdicional de um Estado-Membro que decide em primeira instância de um recurso de uma decisão sobre um pedido de proteção internacional é obrigado a analisar quer os elementos de facto ou de direito, como a aplicabilidade do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 à situação do requerente, que o órgão que tomou essa decisão teve ou podia ter tido em conta, quer os elementos surgidos após a adoção da referida decisão.

### ***Quanto à quarta questão***

- 119 Com a quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com os artigos 18.º, 19.º e 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que a exigência de uma análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito abrange igualmente os fundamentos de inadmissibilidade do pedido de proteção internacional previstos no artigo 33.º, n.º 2, desta diretiva e, na afirmativa, se, em caso de apreciação de tais fundamentos de inadmissibilidade pelo juiz quando os mesmos não foram apreciados pelo órgão de decisão, o processo deve ser devolvido a esse órgão para que proceda à entrevista sobre a admissibilidade prevista no artigo 34.º da referida diretiva.
- 120 Como salientado no n.º 115 do presente acórdão, a análise exaustiva e *ex nunc* do recurso pode incidir sobre a admissibilidade do pedido de proteção internacional se o direito nacional o permitir. De acordo com o objetivo da Diretiva 2013/32 de instituir um regime em que, pelo menos, o órgão jurisdicional que conhece em primeira instância de um recurso da decisão do órgão de decisão efetua uma análise exaustiva e atualizada, esse órgão jurisdicional pode, nomeadamente, ser levado a concluir que o requerente beneficia de proteção suficiente num país terceiro, de modo que se torna inútil analisar a necessidade de proteção na União, sendo então o pedido, por esse motivo, «inadmissível».

- 121 No que respeita aos requisitos cumulativos de aplicação desse fundamento de inadmissibilidade, como os previstos, no que se refere ao fundamento relativo ao primeiro país de asilo, no artigo 35.º da referida diretiva, ou, no que respeita ao fundamento relativo ao país terceiro seguro, no artigo 38.º da mesma diretiva, o referido órgão jurisdicional deve analisar rigorosamente se cada um desses requisitos está preenchido, solicitando, se necessário, ao órgão de decisão a apresentação da documentação e dos elementos de facto que possam ser pertinentes.
- 122 No caso em apreço, resulta da redação da quarta questão e das explicações que a acompanham que o órgão jurisdicional de reenvio prevê, sendo caso disso, aplicar o conceito de «primeiro país de asilo», definido no artigo 35.º da Diretiva 2013/32, ou o conceito de «país terceiro seguro», definido no artigo 38.º desta diretiva, para o qual remete o artigo 35.º, segundo parágrafo, da mesma, ou ainda o conceito de «país de origem seguro», definido no artigo 36.º, n.º 1, da mesma diretiva, conceito este que é referido na quarta questão, alínea c).
- 123 Refira-se que o conceito de «país de origem seguro» não figura nos fundamentos de inadmissibilidade previstos no artigo 33.º da Diretiva 2013/32, enquanto tal. Consequentemente, não há que aprofundar a sua análise no âmbito do presente reenvio prejudicial.
- 124 Em contrapartida, uma vez que prevê aplicar o conceito de «primeiro país de asilo» ou o de «país terceiro seguro», o órgão jurisdicional de reenvio deve proceder à análise referida no n.º 121 do presente acórdão e certificar-se, antes de decidir, de que o requerente teve a oportunidade de expor pessoalmente o seu ponto de vista sobre a aplicabilidade do fundamento de inadmissibilidade à sua situação concreta.
- 125 Enquanto o direito do requerente de ser ouvido sobre a admissibilidade do seu pedido antes de ser tomada uma decisão a este respeito é garantido, no âmbito do procedimento perante o órgão de decisão, pela entrevista pessoal prevista no artigo 34.º da Diretiva 2013/32, este direito decorre, durante o processo de recurso previsto no artigo 46.º desta diretiva, do artigo 47.º da Carta e, se necessário, é exercido através da audição do requerente (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, n.ºs 37 a 44).
- 126 A este respeito, há que considerar que, no caso de o fundamento de inadmissibilidade analisado pelo órgão jurisdicional que conhece do recurso ter sido igualmente analisado pelo órgão de decisão antes da adoção da decisão impugnada no âmbito desse recurso, o referido órgão jurisdicional pode basear-se no relatório da entrevista pessoal realizada pelo órgão de decisão, sem proceder à audição do requerente, a menos que a considere necessária.
- 127 Se, em contrapartida, o órgão de decisão não tiver analisado este fundamento de inadmissibilidade, não tendo, por conseguinte, realizado a entrevista pessoal a que o artigo 34.º da Diretiva 2013/32 se refere, incumbe ao órgão jurisdicional, se considerar que o órgão de decisão devia ter analisado o referido fundamento ou que este deve agora ser analisado devido à superveniência de elementos novos, proceder a essa audição.
- 128 À semelhança do previsto no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2013/32 para as entrevistas pessoais realizadas pelo órgão de decisão, o requerente deve sempre que necessário beneficiar, durante a sua audição pelo juiz, dos serviços de um intérprete para apresentar os seus argumentos.
- 129 Por último, no que diz respeito à questão suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio de saber se a exigência de uma análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito deve ser interpretada à luz dos artigos 18.º e 19.º da Carta, basta observar que, embora os direitos fundamentais garantidos por estas disposições, isto é, respetivamente, o direito de asilo e a proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição, devam ser respeitados na aplicação de tal exigência, esses direitos não fornecem, no âmbito da resposta a dar à presente questão prejudicial, nenhum ensinamento adicional específico sobre o alcance da referida exigência.

130 Atendendo ao exposto, há que responder à quarta questão que o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que a exigência de uma análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito pode abranger igualmente os fundamentos de inadmissibilidade do pedido de proteção internacional previstos no artigo 33.º, n.º 2, desta diretiva, quando o direito nacional o permitir, e de que, no caso de o órgão jurisdicional que conhece do recurso tencionar analisar um fundamento de inadmissibilidade que não foi analisado pelo órgão de decisão, deve proceder à audição do requerente para que este possa expor pessoalmente, numa língua que domina, o seu ponto de vista sobre a aplicabilidade do referido fundamento à sua situação concreta.

### *Quanto à quinta questão*

131 Com a quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 35.º, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que uma pessoa registada na UNRWA, que beneficia de proteção ou de assistência efetiva desse organismo num país terceiro que não corresponde ao território onde reside habitualmente, mas que faz parte da zona de operações do referido organismo, goza de proteção suficiente nesse país terceiro, na aceção desta disposição.

132 Resulta da decisão de reenvio que esta questão se coloca porque, durante o conflito armado que opôs, nos meses de julho e agosto de 2014, o Estado de Israel ao Hamas, S. Alheto deixou a Faixa de Gaza para ficar em segurança na Jordânia, país onde residiu e do qual partiu para a Bulgária.

133 A Jordânia integra a zona de operações da UNRWA. Consequentemente, e sem que caiba ao Tribunal de Justiça analisar a natureza do mandato que incumbe a esse organismo ou a sua capacidade para o cumprir, não se pode excluir que o referido organismo possa, na Jordânia, oferecer a quem nele esteja registado condições de vida conformes à sua missão depois de essa pessoa ter fugido da Faixa de Gaza.

134 Assim, na hipótese de uma pessoa que deixou a zona de operações da UNRWA e apresentou um pedido de proteção internacional na União beneficiar, na referida zona, de proteção ou de assistência efetiva da UNRWA, que lhe permite viver em segurança, com condições de vida dignas e sem correr o risco de repulsão para o território da sua residência habitual enquanto não puder regressar em segurança, a autoridade competente para decidir desse pedido não pode considerar que a referida pessoa foi, em virtude de circunstâncias alheias à sua vontade, compelida a deixar a zona de operações da UNRWA. A referida pessoa deve, nesse caso, ser excluída do estatuto de refugiado na União, em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, conforme interpretado pela jurisprudência recordada no n.º 86 do presente acórdão.

135 No caso em apreço, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, com fundamento numa avaliação individual de todos os elementos pertinentes, se o caso de S. Alheto se enquadra nesta hipótese.

136 Na afirmativa, esta situação seria também, sob reserva das considerações que se seguem, suscetível de conduzir ao indeferimento do pedido de proteção internacional na medida em que visa a concessão de proteção subsidiária.

137 Com efeito, o artigo 33.º, n.º 2, alíneas b), da Diretiva 2013/32 permite aos Estados-Membros considerar totalmente inadmissível um pedido de proteção internacional quando um país que não é um Estado-Membro for considerado o primeiro país de asilo do requerente, na aceção do artigo 35.º desta diretiva.

- 138 A este respeito, segundo os próprios termos do artigo 35.º, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/32, um país pode ser considerado primeiro país de asilo de um determinado requerente se, respetivamente, este tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e puder ainda beneficiar dessa proteção, ou se usufruir de outro modo, nesse país, de proteção suficiente, incluindo o benefício do princípio da não repulsão, desde que seja readmitido nesse país.
- 139 Como recordado no n.º 6 do presente acórdão, as pessoas registadas na UNRWA têm o estatuto de «refugiado da Palestina no Próximo Oriente». Consequentemente, não beneficiam de um estatuto de refugiado especificamente ligado ao Reino Hachemita da Jordânia, pelo que o mero registo nesse organismo, ou a proteção ou assistência por ele concedida, não implica que estejam abrangidas pelo artigo 35.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2013/32.
- 140 Em contrapartida, deve considerar-se que um palestiniano registado na UNRWA, que deixou o seu lugar de residência habitual na Faixa de Gaza para ir para Jordânia, antes de ir para um Estado-Membro e de apresentar neste um pedido de proteção internacional, goza, de outro modo, de proteção suficiente nesse país terceiro, incluindo o benefício do princípio da não repulsão, na aceção do artigo 35.º, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32, desde que, em primeiro lugar, lhe seja garantida a possibilidade de ser readmitido nesse país terceiro, em segundo lugar, beneficie no mesmo país de proteção ou de assistência efetiva da UNRWA, que é reconhecida, ou mesmo enquadrada, pelo referido país terceiro, e, em terceiro lugar, as autoridades competentes do Estado-Membro em que o pedido de proteção internacional foi apresentado tenham a certeza de que poderá residir nesse país terceiro em segurança e com condições de vida dignas, enquanto os riscos incorridos na Faixa de Gaza o exigirem.
- 141 Com efeito, nessa hipótese, o Reino Hachemita da Jordânia, na qualidade de Estado independente cujo território é distinto do da residência habitual do interessado, constituiria, por se ter comprometido a readmitir o interessado, por ter reconhecido a proteção ou a assistência efetiva prestada pela UNRWA no seu território e por ter aderido ao princípio da não repulsão, um Estado agente da proteção, na aceção do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, e preencheria todos os requisitos exigidos no artigo 35.º, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32 para integrar o conceito de «primeiro país de asilo» previsto nesta disposição.
- 142 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, eventualmente após ter requerido à DAB a apresentação de toda a documentação e de todos os elementos de facto pertinentes, se, no caso em apreço, se verificam todos os requisitos descritos no n.º 140 do presente acórdão.
- 143 Atendendo ao exposto, há que responder à quinta questão que o artigo 35.º, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que uma pessoa registada na UNRWA, que beneficia de proteção ou de assistência efetiva desse organismo num país terceiro que não corresponde ao território onde reside habitualmente, mas que faz parte da zona de operações do referido organismo, goza de proteção suficiente nesse país terceiro, na aceção desta disposição, se este:
- se comprometer a readmitir o interessado depois de este ter deixado o seu território para requerer proteção internacional na União; e
  - reconhecer a referida proteção ou assistência da UNRWA e aderir ao princípio da não repulsão, permitindo assim que o interessado resida no seu território em segurança, com condições de vida dignas e enquanto os riscos incorridos no território da residência habitual o exigirem.

### **Quanto à sexta questão**

- 144 Com a sexta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que o órgão jurisdicional que decide em primeira instância de um recurso de uma decisão sobre um pedido de proteção internacional deve, no caso de anular essa decisão, pronunciar-se ele próprio sobre o pedido de proteção internacional, julgando-o procedente ou improcedente.
- 145 A este respeito, importa salientar que o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 abrange apenas a «análise» do recurso, pelo que não se aplica às consequências de uma eventual anulação da decisão que é objeto de recurso.
- 146 Assim, ao adotar a Diretiva 2013/32, o legislador da União não quis introduzir uma regra comum segundo a qual que o órgão parajudicial ou administrativo referido no artigo 2.º, alínea f), desta diretiva perderia a sua competência após a anulação da sua decisão inicial sobre o pedido de proteção internacional. Assim, os Estados-Membros continuam a poder prever que o processo, após essa anulação, seja devolvido a esse órgão para que tome uma nova decisão.
- 147 Dito isto, o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 ficaria privado de efeito útil se se admitisse que, após a prolação de uma sentença em que o órgão jurisdicional de primeira instância tivesse procedido, em conformidade com esta disposição, a uma apreciação exaustiva e *ex nunc* das necessidades de proteção internacional do requerente nos termos da Diretiva 2011/95, o referido órgão pudesse tomar uma decisão contrária a essa apreciação, ou pudesse deixar decorrer um lapso de tempo considerável, suscetível de aumentar o risco de surgirem elementos que requeressem uma nova apreciação atualizada.
- 148 Consequentemente, mesmo que a Diretiva 2013/32 não tenha por objeto instituir uma norma comum no que respeita à competência para adotar uma nova decisão sobre o pedido de proteção internacional após a anulação da decisão inicial, resulta, não obstante, do seu objetivo de assegurar um tratamento tão rápido quanto possível dos pedidos desta natureza, da obrigação de garantir um efeito útil ao seu artigo 46.º, n.º 3, bem como da necessidade, decorrente do artigo 47.º da Carta, de assegurar a efetividade do recurso, que cada Estado-Membro vinculado pela referida diretiva deve adaptar o seu direito nacional de modo a que, após a anulação da decisão inicial e em caso de devolução do processo ao órgão parajudicial ou administrativo referido no artigo 2.º, alínea f), desta diretiva, seja adotada uma nova decisão num prazo curto e em conformidade com a apreciação constante da sentença que decretou a anulação.
- 149 Daqui resulta que há que responder à sexta questão que o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que não institui normas processuais comuns no que respeita à competência para a adoção de uma nova decisão sobre o pedido de proteção internacional, após a anulação, pelo órgão jurisdicional que conhece do recurso, da decisão inicial tomada sobre esse pedido. Todavia, a necessidade de assegurar o efeito útil do artigo 46.º, n.º 3, desta diretiva e de garantir um recurso efetivo em conformidade com o artigo 47.º da Carta exige que, em caso de devolução do processo ao órgão parajudicial ou administrativo referido no artigo 2.º, alínea f), da referida diretiva, seja adotada uma nova decisão num prazo curto e em conformidade com a apreciação constante da sentença que decretou a anulação.

### **Quanto às despesas**

- 150 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) O artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da 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, lido em conjugação com o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, deve ser interpretado no sentido de que o tratamento de um pedido de proteção internacional apresentado por uma pessoa registada na Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA) exige uma análise da questão de saber se essa pessoa beneficia de proteção ou de assistência efetiva por parte desse organismo, desde que esse pedido não tenha sido previamente indeferido com base num fundamento de inadmissibilidade ou com base numa causa de exclusão diferente da enunciada no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), primeiro período, da Diretiva 2011/95.
- 2) O artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessita de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida, e o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95 devem ser interpretados no sentido de que:
  - se opõem a uma regulamentação nacional que não prevê ou que transpõe incorretamente a causa de cessação da aplicação da causa de exclusão do estatuto de refugiado que neles figura;
  - têm efeito direto; e
  - podem ser aplicados mesmo que o requerente da proteção internacional não os tenha expressamente referido.
- 3) O artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que o órgão jurisdicional de um Estado-Membro que decide em primeira instância de um recurso de uma decisão sobre um pedido de proteção internacional é obrigado a analisar quer os elementos de facto ou de direito, como a aplicabilidade do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 à situação do requerente, que o órgão que tomou essa decisão teve ou podia ter tido em conta, quer os elementos surgidos após a adoção da referida decisão.
- 4) O artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que a exigência de uma análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito pode abranger igualmente os fundamentos de inadmissibilidade do pedido de proteção internacional previstos no artigo 33.º, n.º 2, desta diretiva, quando o direito nacional o permitir, e de que, no caso de o órgão jurisdicional que conhece do recurso tencionar analisar um fundamento de inadmissibilidade que não foi analisado pelo órgão de decisão, deve proceder à audição do requerente para que este possa expor pessoalmente, numa língua que domina, o seu ponto de vista sobre a aplicabilidade do referido fundamento à sua situação concreta.

- 5) O artigo 35.º, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que uma pessoa registada na Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), que beneficia de proteção ou de assistência efetiva desse organismo num país terceiro que não corresponde ao território onde reside habitualmente, mas que faz parte da zona de operações do referido organismo, goza de proteção suficiente nesse país terceiro, na aceção desta disposição, se este:
- se comprometer a readmitir o interessado depois de este ter deixado o seu território para requerer proteção internacional na União Europeia; e
  - reconhecer a referida proteção ou assistência da UNRWA e aderir ao princípio da não repulsão, permitindo assim que o interessado resida no seu território em segurança, com condições de vida dignas e enquanto os riscos incorridos no território da residência habitual o exigirem.
- 6) O artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que não institui normas processuais comuns no que respeita à competência para a adoção de uma nova decisão sobre o pedido de proteção internacional, após a anulação, pelo órgão jurisdicional que conhece do recurso, da decisão inicial tomada sobre esse pedido. Todavia, a necessidade de assegurar o efeito útil do artigo 46.º, n.º 3, desta diretiva e de garantir um recurso efetivo em conformidade com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais exige que, em caso de devolução do processo ao órgão parajudicial ou administrativo referido no artigo 2.º, alínea f), da referida diretiva, seja adotada uma nova decisão num prazo curto e em conformidade com a apreciação constante da sentença que decretou a anulação.

Assinaturas