



# Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
PRIIT PIKAMÄE  
apresentadas em 8 de junho de 2023<sup>1</sup>

**Processo C-125/22**

**X,  
Y,  
e os seus 6 filhos menores  
contra**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância da Haia, lugar da audiência em Bois-le-Duc, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Política comum em matéria de asilo e proteção subsidiária — Diretiva 2011/95/UE — Condições de concessão da proteção subsidiária — Artigo 15.º — Tomada em consideração de elementos próprios da situação individual e das circunstâncias pessoais do requerente, bem como da situação geral no país de origem — Circunstâncias humanitárias»

## I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância da Haia, lugar da audiência em Bois-le-Duc, Países Baixos) nos termos do artigo 267.º TFUE, tem por objeto a interpretação do artigo 15.º 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<sup>2</sup>.
2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe os cônjuges X e Y, bem como os seus seis filhos menores, todos nacionais líbios (a seguir, conjuntamente, «recorrentes»), ao Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretário de Estado da Justiça e da Segurança, Países Baixos) (a seguir «secretário de Estado»), a respeito das decisões de indeferimento, por parte deste último, dos pedidos de proteção internacional dos recorrentes. Este litígio centra-se na questão de saber se os recorrentes podem beneficiar da proteção subsidiária na aceção da Diretiva 2011/95.

<sup>1</sup> Língua original: francês.

<sup>2</sup> JO 2011, L 337, p. 9.

3. O órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, esclarecimentos sobre a forma como a situação individual e as circunstâncias pessoais de um requerente, por um lado, e a situação geral no país de origem, por outro, devem ser tidas em conta na apreciação do pedido à luz do artigo 15.º da Diretiva 2011/95. Além disso, pretende saber se, em determinadas circunstâncias, na apreciação do direito à proteção subsidiária, devem igualmente ser tomadas em consideração circunstâncias humanitárias. Com o seu acórdão, no qual serão interpretados os critérios comuns a preencher pelos requerentes de proteção internacional para poderem beneficiar de proteção subsidiária, o Tribunal de Justiça contribuirá para a segurança jurídica e para uma maior coerência na aplicação das regras que regem o regime europeu comum de asilo.

## II. Quadro jurídico

### A. Direito da União

#### 1. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

4. O artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), sob a epígrafe «Dignidade do ser humano» dispõe:

«A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida.»

5. O artigo 4.º da Carta, sob a epígrafe «Proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes», prevê:

«Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas desumanos ou degradantes.»

6. O artigo 19.º da Carta, sob a epígrafe «Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição», dispõe, no seu n.º 2:

«Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.»

#### 2. Diretiva 2011/95

7. O artigo 2.º da Diretiva 2011/95, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«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);
- b) “Beneficiário de proteção internacional”, uma pessoa a quem foi concedido o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária, definidos nas alíneas e) e g);

[[...]]

- 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;
- h) “Pedido de proteção internacional”, um pedido de proteção apresentado a um Estado-Membro por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida que deem a entender que pretendem beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e não solicitem expressamente outra forma de proteção não abrangida pelo âmbito de aplicação da presente diretiva e suscetível de ser objeto de um pedido separado;
- i) “Requerente”, um nacional de um país terceiro ou um apátrida que tenha apresentado um pedido de proteção internacional em relação ao qual ainda não foi tomada uma decisão definitiva;

[[...]]»

8. O artigo 4.º desta diretiva, sob a epígrafe «Apreciação dos factos e circunstâncias», que consta do capítulo II da mesma, relativo à «[a]preciação do pedido de proteção internacional», dispõe:

«1. Os Estados-Membros podem considerar que incumbe ao requerente apresentar o mais rapidamente possível todos os elementos necessários para justificar o pedido de proteção internacional. Incumbe ao Estado-Membro apreciar, em cooperação com o requerente, os elementos pertinentes do pedido.

[[...]]

3. 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 [[...]];
- 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;

[[...]]

4. O facto de o requerente já ter sido perseguido ou diretamente ameaçado de perseguição, ou de ter sofrido ou sido diretamente ameaçado de ofensa grave, constitui um indício sério do receio

fundado do requerente de ser perseguido ou do risco real de sofrer ofensa grave, a menos que haja motivos sérios para considerar que essa perseguição ou ofensa grave não se repetirá.

5. Caso os Estados-Membros apliquem o princípio segundo o qual incumbe ao requerente justificar o seu pedido de proteção internacional e caso existam elementos das declarações do requerente não sustentados por provas documentais ou de outra natureza, esses elementos não têm de ser confirmados se estiverem reunidas as seguintes condições:

- a) For autêntico o esforço envidado pelo requerente para justificar o seu pedido;
- b) Tenham sido apresentados todos os elementos pertinentes ao dispor do requerente e tenha sido dada uma explicação satisfatória para a eventual falta de outros elementos pertinentes;
- c) As declarações do requerente tenham sido consideradas coerentes e plausíveis, não contradizendo informações gerais ou particulares disponíveis pertinentes para o seu pedido;

[[...]]

- e) Tenha sido apurada a credibilidade geral do requerente.»

9. Nos termos do artigo 6.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Agentes da perseguição ou ofensa grave»:

«Podem ser agentes da perseguição ou ofensa grave:

- a) O Estado;
- b) As partes ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respetivo território;
- c) Os agentes não estatais, se puder ser provado que os agentes mencionados nas alíneas a) e b), incluindo organizações internacionais, são incapazes de ou não querem proporcionar proteção contra a perseguição ou ofensa grave na aceção do artigo 7.º»

10. O artigo 8.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Proteção interna», dispõe no n.º 2:

«Ao examinarem se um requerente tem receio fundado de ser perseguido ou se encontra perante um risco real de ofensa grave, ou tem acesso a proteção contra a perseguição ou ofensa grave numa parte do país de origem em conformidade com o n.º 1, os Estados-Membros devem, no momento em que tomam a decisão sobre o pedido, ter em conta as condições gerais nessa parte do país e a situação pessoal do requerente, em conformidade com o artigo 4.º Para esse efeito, os Estados-Membros devem obter informações precisas e atualizadas junto de fontes relevantes, designadamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo.»

11. Nos termos do artigo 15.º da Diretiva 2011/95, sob a epígrafe «Ofensas graves», que consta do capítulo V da mesma, relativo às «[c]ondições de elegibilidade para proteção subsidiária»:

«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.»

12. O artigo 18.º desta diretiva, sob a epígrafe «Concessão do estatuto de proteção subsidiária», dispõe:

«Os Estados-Membros concedem o estatuto de proteção subsidiária ao nacional de um país terceiro ou ao apátrida elegível para proteção subsidiária nos termos dos capítulos II e V.»

### ***B. Direito neerlandês***

13. O artigo 29.º, n.º 1, da Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) [Lei de Revisão Geral da Lei dos Estrangeiros (Lei dos Estrangeiros de 2000)], de 23 de novembro de 2000 (Stb. 2000, n.º 496), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, dispõe:

«1. Pode ser concedida uma autorização de residência por tempo determinado [...] a um cidadão estrangeiro que:

- a) Tenha o estatuto de refugiado; ou
- b) Demonstre de modo bastante que existem razões válidas para admitir que, em caso de expulsão, corre um risco real de ser sujeito a ofensas graves, nomeadamente:
  - 1º. a pena de morte ou a execução;
  - 2º. a tortura, penas ou tratamentos desumanos ou degradantes; ou
  - 3º. a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado interno ou internacional.

2. Por outro lado, a autorização de residência por tempo determinado, prevista no artigo 28.º, pode ser concedida aos familiares abaixo indicados se, no momento da chegada do cidadão estrangeiro em causa, já eram membros da sua família e entraram ao mesmo tempo que ele nos Países Baixos ou se juntaram a ele no prazo de três meses após lhe ter sido concedida a autorização de residência por tempo determinado [...]

[...]

4. A autorização de residência por tempo determinado [...] pode ser igualmente concedida a um familiar, na aceção do n.º 2, que simplesmente não se tenha vindo juntar ao cidadão estrangeiro referido no n.º 1 nos três meses seguintes à concessão de uma autorização de residência [...] se, nesse prazo de três meses, tiver sido apresentado um pedido de visto para uma estada superior a três meses por esse familiar ou em benefício deste.»

### III. Factos na origem do litígio, processo principal e questões prejudiciais

14. Os cônjuges X e Y, recorrentes no processo principal, são originários da Líbia. Em 28 de janeiro de 2018, apresentaram, em nome próprio e em representação dos seis filhos menores, pedidos de proteção internacional nos Países Baixos.

15. Para fundamentarem os seus pedidos declararam o seguinte: X trabalhou durante vários anos em Trípoli como guarda-costas de altos responsáveis políticos. Uma vez, foi alvejado enquanto fazia *jogging* após o horário de trabalho. Foi atingido na cabeça e ficou com estilhaços na face esquerda. Na sequência destes factos, X foi ameaçado duas vezes por telefone, uma primeira vez cerca de cinco meses após ter sido alvejado e uma segunda vez um ou dois anos após o tiroteio. Durante estes contactos telefónicos, foi dito, nomeadamente, que X trabalhava para o governo, que seria assassinado e que os seus filhos seriam raptados. X tem suspeitas quanto à identidade do responsável pelo tiroteio e pelas ameaças, mas não as pode provar. Os recorrentes também alegaram que, além das circunstâncias humanitárias na Líbia (nomeadamente, falta de acesso a água potável e eletricidade), o facto de terem seis filhos menores seria igualmente relevante no âmbito da apreciação à luz do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95.

16. Mediante decisões distintas, todas datadas de 24 de dezembro de 2020, o secretário de Estado indeferiu os pedidos de proteção internacional por carecerem de fundamento. Além disso, as decisões referem que não seria concedida autorização regular de residência aos recorrentes e que não beneficiariam de adiamento da sua obrigação de partida. Por último, o secretário de Estado declarou que estas decisões configuravam igualmente uma obrigação de abandonar o território e que os recorrentes dispunham de um prazo de quatro semanas para lhes dar cumprimento.

17. Os recorrentes interpuseram recurso, alegando a falta de fundamento da decisão de indeferimento dos seus pedidos de proteção internacional, no rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Bois-le-Duc).

18. Este órgão jurisdicional refere ter dúvidas relativamente à interpretação do artigo 15.º da Diretiva 2011/95. Pergunta se as disposições do artigo 15.º, alínea b), por um lado, e as do artigo 15.º, alínea c), por outro, devem ser apreciadas de modo estritamente independente ou se, pelo contrário, o referido artigo 15.º deve ser interpretado no sentido de que devem ser sempre apreciados integral e globalmente todos os elementos pertinentes relativos à situação individual e às circunstâncias pessoais do requerente, bem como à situação geral no país de origem antes de apurar que eventual ofensa grave estes elementos permitem justificar. Alega que a decisão de conceder ou não uma proteção aos recorrentes no processo principal depende do modo como estas disposições devam ser interpretadas.

19. Por esta razão, o rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância da Haia, lugar da audiência em Bois-le-Duc) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve o artigo 15.º da Diretiva [2011/95], em conjugação com o artigo 2.º, alínea g), e o artigo 4.º da Diretiva Qualificação, bem como com o artigo 4.º e o artigo 19.º, n.º 2, da [Carta] ser interpretado no sentido de que, para determinar se um requerente necessita de proteção subsidiária, devem ser sempre examinados e apreciados integral e globalmente todos os elementos pertinentes relativos à situação individual e às circunstâncias pessoais do requerente, bem como à situação geral no país de origem, antes de apurar de que modo a ofensa grave que se teme venha a produzir-se [é] justificada pelos referidos elementos?
- 2) Em caso de resposta negativa do Tribunal de Justiça à primeira questão, a apreciação da situação [individual] e das circunstâncias pessoais do requerente à luz do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva [2011/95], em relação às quais o Tribunal de Justiça já declarou que devem ser tidas em consideração para este efeito, é mais ampla do que a apreciação à luz da exigência de individualização prevista no Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), [de 17 de julho de 2008,] no processo NA. c. Reino Unido [(CE:ECHR:2008:0717JUD002590407)<sup>3</sup>]? Podem estes elementos ser tidos em conta em relação ao mesmo pedido de proteção subsidiária, tanto na apreciação à luz do artigo 15.º, alínea b) como na apreciação à luz do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva [2011/95]?
- 3) Deve o artigo 15.º da Diretiva [2011/95] ser interpretado no sentido de que, para avaliar a necessidade de proteção subsidiária, também deve ser aplicada a denominada «escala móvel», [que] o Tribunal de Justiça já precisou que deve ser aplicada na apreciação de um suposto receio de ofensa grave, na aceção do artigo 15.º, alínea c), [desta diretiva], [quando se trate de avaliar] um suposto receio de ofensa grave na aceção do artigo 15.º, alínea b), da [mesma]?
- 4) Deve o artigo 15.º da Diretiva [2011/95], em conjugação com os artigos 1.º, 4.º, e [com o artigo] 19.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais, ser interpretado no sentido de que as circunstâncias humanitárias que são a consequência direta ou indireta de atos e/ou omissões do agente da ofensa grave devem ser tomadas em consideração na apreciação da questão de saber se o requerente necessita de proteção subsidiária?»

#### IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

20. A decisão de reenvio, datada de 22 de fevereiro de 2022, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça no mesmo dia.

21. Os recorrentes no processo principal, os Governos neerlandês, belga, alemão e francês, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas no prazo fixado pelo artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

22. Na audiência de 23 de março de 2023, os mandatários *ad litem* dos recorrentes no processo principal, do Governo neerlandês e da Comissão, apresentaram observações orais.

<sup>3</sup> A seguir «Acórdão NA c. Reino Unido».

## V. Análise jurídica

### A. Observações preliminares

23. A Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e o seu protocolo de 31 de janeiro de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados<sup>4</sup> são os principais instrumentos jurídicos internacionais no domínio da proteção internacional, nomeadamente no que se refere ao estatuto dos refugiados e ao princípio da não repulsão. Com a adoção da Diretiva 2011/95, foi introduzida na União uma nova forma de proteção, a «proteção subsidiária». Adotada pelo legislador da União com base, nomeadamente, no artigo 78.º, n.º 2, alínea b), TFUE, esta diretiva insere-se no quadro das medidas relativas a um sistema comum europeu de asilo que incluía «um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, *careçam de proteção internacional*» (o sublinhado é meu).

24. Entende-se por «pessoa elegível para proteção subsidiária», na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2011/95, «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*» (o sublinhado é meu). Esta disposição prevê três tipos de «ofensas graves» cuja ocorrência pode implicar a concessão de proteção subsidiária à pessoa que as sofre. Trata-se, concretamente, da pena de morte [alínea a)], da tortura ou da pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem [alínea b)] e da 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 [alínea c)].

25. Assim, a Diretiva 2011/95 estabelece os critérios comuns a preencher pelos requerentes de proteção internacional para poderem beneficiar de proteção subsidiária, assegurando assim que todos os Estados-Membros apliquem estes critérios. Como o Tribunal de Justiça referiu com razão, esta diretiva visa instituir um *regime uniforme de proteção subsidiária*<sup>5</sup>. É às autoridades nacionais que compete apreciar os factos e verificar se estes critérios são preenchidos no caso concreto, seguindo as orientações que decorrem da jurisprudência. Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio manifesta dúvidas quanto à interpretação do artigo 15.º da referida diretiva e denuncia uma prática heterogénea na aplicação destes critérios, considero indispensável que o Tribunal de Justiça se pronuncie com clareza sobre as questões submetidas a fim de garantir uma aplicação coerente das regras do regime europeu comum de asilo.

26. O órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça, esclarecimentos sobre de que modo a situação individual e as circunstâncias pessoais de um requerente, por um lado, e a situação geral no país de origem, por outro, devem ser tomados em consideração no âmbito da análise destinada a conceder a este requerente a proteção subsidiária prevista no artigo 15.º da Diretiva 2011/95 (primeira a terceira questões). Este órgão jurisdicional também pretende saber se, em determinadas circunstâncias, as circunstâncias humanitárias devem igualmente ser tidas em conta na apreciação do direito à proteção subsidiária do referido requerente (quarta questão). Estas questões serão tratadas na ordem pela qual foram submetidas.

<sup>4</sup> Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 [*Série de Tratados das Nações Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], conforme alterada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967.

<sup>5</sup> Acórdão de 10 de junho de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Conceito de “ameaça grave e individual”) (C-901/19, EU:C:2021:472, n.º 22).



## ***B. Quanto à primeira questão prejudicial***

27. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 15.º da Diretiva 2011/95, em conjugação com o artigo 2.º, alínea g), e artigo 4.º, desta diretiva, bem como com os artigos 4.º e 19.º, n.º 2, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que, para determinar se o requerente corre o risco de sofrer alguma das ofensas graves, na aceção deste artigo 15.º, as autoridades competentes devem apreciar sistematicamente todos os elementos pertinentes, relativos à «situação individual» e às «circunstâncias pessoais» do requerente, bem como à «situação geral» no país de origem, antes de identificar o tipo de ofensa grave que estes elementos permitem justificar.

*1. Quanto à obrigação de efetuar uma apreciação a título individual do pedido de proteção internacional que tenha em conta todos os elementos pertinentes respeitantes ao país de origem, bem como a situação individual e as circunstâncias pessoais do requerente*

28. Antes de mais, há que recordar que, como resulta do artigo 10.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32/UE<sup>6</sup>, cabe ao órgão de decisão do Estado-Membro em causa pronunciar-se sobre o pedido de proteção internacional após apreciação adequada, conforme especificado nessa disposição. O exame do pedido pelo órgão de decisão, que deve dispor de meios específicos e de pessoal especializado na matéria, constitui uma fase essencial dos procedimentos comuns instituídos pela referida diretiva<sup>7</sup>.

29. Em seguida, note-se que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/95, *a apreciação do pedido de proteção internacional deve ser efetuada a título «individual»*, e ter em conta, nomeadamente, os elementos mencionados no referido artigo<sup>8</sup>. A alínea a) faz referência a «todos os factos pertinentes respeitantes ao país de origem», ao passo que a alínea c) se refere à «situação» e às «circunstâncias pessoais» do requerente. Esta disposição aplica-se igualmente à apreciação da questão de saber se deve ser concedido ao requerente o estatuto de proteção subsidiária quando não seja reconhecido como refugiado. Por outras palavras, mesmo que um pedido de proteção internacional não invoque elementos específicos da situação do requerente, *esta disposição exige que sejam tidas em conta a «situação» e as «circunstâncias pessoais» do requerente*.

30. Além disso, observe-se que, contrariamente ao alegado pelo Governo francês, não existe *nenhuma ordem hierárquica ou cronológica entre os diferentes tipos de ofensas graves* definidos no artigo 15.º da Diretiva 2011/95<sup>9</sup>, pelo que daí não pode ser retirado nenhum argumento para alegar a irrelevância da «situação» e das «circunstâncias pessoais» do requerente (por contraposição à situação no país de origem) enquanto elemento a ter em conta para efeitos de uma apreciação do seu pedido de proteção internacional à luz do artigo 15.º, alínea c), desta diretiva. Pelo contrário, esta conclusão parece *defender uma interpretação que exige precisamente que sejam tidas em conta no âmbito da apreciação a efetuar pela autoridade competente*.

<sup>6</sup> Diretiva 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).

<sup>7</sup> Acórdão de 29 de julho de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, n.º 64)

<sup>8</sup> Acórdão de 10 de junho de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Conceito de «ameaça grave e individual») (C-901/19, EU:C:2021:472, n.º 41).

<sup>9</sup> V., a este respeito, Agência da União Europeia para o Asilo (EASO), «Guia Prático do EASO: Condições a preencher para beneficiar de proteção internacional», abril 2018, p. 27.

31. Por conseguinte, afigura-se-me resultar das disposições acima referidas que, para verificar se, caso volte para o seu país de origem, o requerente correria um risco real de ofensa grave na aceção do artigo 15.º da referida diretiva, há *sempre que ter em conta*, tanto a «situação individual» e as «circunstâncias pessoais» do requerente, como *todos os factos pertinentes* respeitantes ao país de origem e, portanto, também, se for esse o caso, a «situação geral no país» em questão.

2. *As eventuais ofensas graves podem preencher simultaneamente vários critérios a ter em conta na apreciação do mesmo pedido de proteção internacional*

32. Dito isto, há que precisar que esta observação não implica que o significado a atribuir aos dois elementos acima referidos (por um lado, a situação individual e as circunstâncias pessoais do requerente e, por outro, a situação geral no país de origem) seja necessariamente o mesmo no âmbito de uma apreciação à luz do artigo 15.º, alíneas a), b) e c), da Diretiva 2011/95. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça chamou a atenção para o facto de existirem diferenças entre estas alíneas que há que abordar sucintamente para uma melhor compreensão da análise.

33. Por um lado, no que diz respeito aos motivos que constam da alínea a), a saber, a «pena de morte ou [a] execução», e da alínea b), o risco de «tortura ou [de] tratamentos desumanos», estas ofensas graves cobrem situações em que o requerente da proteção subsidiária está especificamente exposto ao risco de uma ofensa deste tipo *particular*<sup>10</sup>. Por outro lado, a ofensa definida no artigo 15.º, alínea c), desta diretiva, constituída por uma «ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física» do requerente, cobre um risco de ofensa *mais geral*. Assim sendo, é mais genericamente visada a «ameaça [...] contra a vida ou a integridade física» de um civil, e não violências determinadas. Além disso, tal ameaça é inerente a uma situação geral de conflito armado que dá origem a uma «violência indiscriminada», o que implica que pode afetar pessoas independentemente da sua situação pessoal<sup>11</sup>.

34. No entanto, estas diferenças não excluem a existência *de sobreposições*, de modo que, em determinados casos, as eventuais ofensas graves *podem preencher simultaneamente vários critérios* a ter em conta na apreciação do mesmo pedido de proteção internacional<sup>12</sup>. Por este motivo, considero que *todos os elementos pertinentes* respeitantes à situação individual e às circunstâncias pessoais do requerente, bem como à situação geral no país de origem, *devem ser analisados e apreciados conjuntamente* antes de definir a ofensa grave que melhor corresponde ao caso concreto, nos termos do artigo 15.º, alíneas a), b) ou c), da Diretiva 2011/95.

35. Por outro lado, devo recordar que, como o Tribunal de Justiça declarou, a referência à «ameaça grave e individual» (o sublinhado é meu), no artigo 15.º, alínea c), dessa diretiva, deve ser interpretada no sentido de que abrange as ofensas de que os civis são objeto independentemente da respetiva identidade, quando o grau de violência indiscriminada que caracteriza o conflito armado em curso, apreciado pelas autoridades nacionais competentes que devam pronunciar-se sobre um pedido de proteção subsidiária ou pelos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro chamados a apreciar uma decisão de indeferimento de tal pedido, seja de um nível tão elevado que existem motivos sérios para acreditar que um civil expulso para o país

<sup>10</sup> Acórdão de 10 de junho de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Conceito de “ameaça grave e individual”) (C-901/19, EU:C:2021:472, n.º 25).

<sup>11</sup> Acórdão de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, n.ºs 32 a 34).

<sup>12</sup> V., neste sentido EASO, *Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/EU) — Analyse judiciaire*, janeiro 2015, p. 16

em causa ou, eventualmente, para a região em causa, poderia correr, pelo simples facto de se encontrar no território destes, um risco real de sofrer a ameaça grave a que se refere o artigo 15.º, alínea c), da referida diretiva<sup>13</sup>.

36. Contudo, se é certo que o artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 pode abranger uma situação excecional como a descrita no número anterior, o Tribunal de Justiça precisou que a referida disposição é suscetível de abranger igualmente outras situações caracterizadas por um grau de violência indiscriminada menos elevado, mas em que *esse risco decorre das circunstâncias pessoais do requerente*. Com efeito, como o Tribunal de Justiça declarou na sua jurisprudência, para efeitos da aplicação do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95, que «quanto mais o requerente puder eventualmente demonstrar que é *especificamente afetado em razão de elementos próprios da sua situação pessoal*, menos elevado será o grau de violência indiscriminada requerido para poder beneficiar da proteção subsidiária»<sup>14</sup>.

37. Todos estes elementos levam à conclusão que, no âmbito da análise destinada a conceder ao requerente a proteção subsidiária na aceção do artigo 15.º, alínea c), dessa diretiva, deve necessariamente ser tida em conta, não apenas a «situação geral» no país de origem, mas também, eventualmente, os elementos relativos à «situação individual» e às «circunstâncias pessoais» desse requerente.

### 3. Princípios suscetíveis de servir de orientação às autoridades nacionais no desempenho das suas funções

38. Por último, importa referir que, na medida em que nem a Diretiva 2011/95, nem a Diretiva 2013/32, nem nenhuma outra norma do direito da União contém regras expressas e pormenorizadas respeitantes à estrutura e à organização do processo de apreciação no que se refere à interdependência e desenvolvimento sequencial da apreciação dos diferentes tipos de ofensa grave na aceção do artigo 15.º da Diretiva 2011/95, os Estados-Membros dispõem, em princípio, de uma certa *margem de apreciação* a este respeito.

39. Na minha opinião, as considerações acima expostas, baseadas numa interpretação das disposições pertinentes, tendo simultaneamente em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça, permitem, no entanto, estabelecer uma série de *princípios suscetíveis de limitar a margem de apreciação dos Estados-Membros*. Na medida em que estes princípios podem servir de orientação às autoridades nacionais no desempenho das suas funções, considero oportuno enunciar-los a seguir.

40. Em primeiro lugar, resulta do artigo 15.º da Diretiva 2011/95 que o legislador da União procedeu deliberadamente a uma distinção entre [os] diferentes tipos de ofensa grave que podem existir. Cada um dos três tipos de ofensa grave mencionados neste artigo constitui um *motivo autónomo* da concessão do estatuto de proteção subsidiária. Por conseguinte, devem ser preenchidos *todos* os requisitos decorrentes da alínea desse artigo 15.º para que esse estatuto possa ser concedido. Assim, não basta cumprir *em parte* os requisitos de uma das alíneas do

<sup>13</sup> Acórdãos de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, n.º 35) e de 10 de junho de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Conceito de “ameaça grave e individual”) (C-901/19, EU:C:2021:472, n.º 28).

<sup>14</sup> Acórdãos de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, n.º 39) e de 30 de janeiro de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, n.º 31).

artigo 15.º e *em parte* os de outra. Não deixa de ser verdade que, eventualmente, se possa verificar, em simultâneo, a existência de um risco real de *várias* ofensas graves na aceção desta disposição.

41. Em segundo lugar, e sem prejuízo do anteriormente exposto, numa situação em que podem estar em causa várias ofensas graves na aceção do artigo 15.º da Diretiva 2011/95, alguns elementos podem ser pertinentes simultaneamente em relação a diversos tipos dessas ofensas graves. Neste caso, *há que ter em conta os elementos pertinentes em questão na apreciação de todos os tipos de ofensa grave que podem estar em causa*. Com efeito, como expliquei no n.º 29 das presentes conclusões, o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/95 exige que devem ser sempre tidos em conta «todos os factos pertinentes» aí mencionados, incluindo a situação individual e as circunstâncias pessoais do requerente, bem como a situação geral no país de origem. Em conformidade com esta exigência, não é admissível que, num Estado-Membro, alguns elementos eventualmente pertinentes não sejam examinados e apreciados pelo órgão de decisão pelo simples motivo formal de o requerente ter apresentado estes elementos à luz de um dos tipos pertinentes de ofensa grave que se receie possa vir a verificar-se, e não de outro.

42. Em terceiro lugar, da jurisprudência do Tribunal de Justiça decorre que há que distinguir as duas fases da avaliação de um pedido de proteção internacional<sup>15</sup>. A primeira fase diz respeito ao *apuramento das circunstâncias factuais* suscetíveis de constituir os elementos de prova em apoio do pedido, enquanto a segunda fase é relativa à *apreciação jurídica* desses elementos, que consiste em decidir se, tendo em conta os factos que caracterizam um caso concreto, estão preenchidos os requisitos materiais para a concessão de uma proteção internacional. A exigência de cooperação prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95 é aplicável na primeira fase, mas não na segunda. Esta *distinção entre as duas fases da apreciação*, com responsabilidades diferentes para o requerente e para o órgão de decisão, confirma que este órgão não pode, antecipando a eventual qualificação jurídica, excluir determinados elementos eventualmente pertinentes. Esta abordagem iria contra o princípio segundo o qual existem duas fases diferentes que, como é lógico, há que aplicar sucessivamente.

43. Em quarto lugar, um aspeto particularmente importante a ter em conta na apreciação de um pedido de proteção internacional à luz do artigo 15.º da Diretiva 2011/95, que será objeto de explicação detalhada no âmbito da análise da segunda questão prejudicial, diz respeito à questão de saber em que medida o requerente está *exposto a um risco específico de sofrer um determinado tipo de prejuízo*. Como o Tribunal de Justiça declarou, esta «individualização» não é apenas importante para determinar se a situação do requerente é abrangida pelas ofensas graves definidas nas alíneas a) e b), mas também pelas referidas na alínea c) desse artigo. Em conformidade com a denominada escala «móvel», desenvolvida por via jurisprudencial e que é aplicável à luz da alínea c), «quanto mais o requerente puder eventualmente demonstrar que é especificamente afetado em razão de elementos próprios da sua situação pessoal, menos elevado será o grau de violência indiscriminada requerido para poder beneficiar da proteção subsidiária»<sup>16</sup> (o sublinhado é meu). Por conseguinte, a autoridade competente deve definir o grau de «individualização» exigido no caso concreto.

<sup>15</sup> Acórdãos de 22 de novembro de 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, n.ºs 44 e sgs., e de 2 de dezembro de 2014, A e o. (C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406, n.º 58)e).

<sup>16</sup> V. n.º 36 das presentes conclusões.

44. Em conformidade com a repartição de competências no âmbito de um processo prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a abordagem adotada no presente caso pela autoridade competente na apreciação do pedido de proteção internacional das recorrentes no processo principal cumpre os dois requisitos do direito da União acima expostos.

#### *4. Resposta à primeira questão prejudicial*

45. Tendo em conta as considerações anteriores, proponho responder à primeira questão que o artigo 15.º da Diretiva 2011/95, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/95, deve ser interpretado no sentido de que, em relação a cada uma das alíneas deste artigo quando às mesmas possa ser subsumível um caso concreto, a apreciação do pedido de proteção internacional deve ter em conta, nomeadamente, todos os elementos enumerados no artigo 4.º, n.º 3, entre os quais figuram a situação individual e as circunstâncias pessoais do requerente, bem como todos os factos pertinentes relativos ao país de origem, e deve ser efetuada a fim de distinguir as duas fases relativas, respetivamente, ao apuramento das circunstâncias factuais suscetíveis de constituir os elementos de prova em apoio do pedido e à apreciação jurídica desses elementos, sem que seja necessário apreciar todas as diferentes alíneas do artigo 15.º

### **C. Quanto à segunda questão prejudicial**

#### *1. Pertinência da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 3.º da CEDH*

46. Com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito da apreciação da existência de um risco de ofensa grave na aceção desta disposição, há que apreciar os elementos relativos à situação individual e às circunstâncias pessoais deste requerente, e se esta apreciação é mais ampla do que a apreciação à luz da exigência de «individualização» prevista no Acórdão do TEDH, NA c. Reino Unido.

47. Em especial, decorre da decisão de reenvio que o juiz *a quo* pretende ser esclarecido, nomeadamente, sobre a questão de saber se além do simples facto de vir de uma zona onde se verificam «os casos mais extremos de violência geral», na aceção do referido acórdão, ou seja, nos quais o grau de violência num determinado país seja de um nível tão elevado que a expulsão de uma pessoa para esse país constitui uma violação da proibição da tortura e dos tratamentos desumanos ou degradantes consagrada no artigo 3.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), existem outras circunstâncias pessoais que possam constituir o elemento pertinente necessário para justificar o receio de ofensas graves na aceção do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95.

48. A este respeito, recorde-se que o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 é suscetível de abranger não apenas as situações caracterizadas por um grau de violência indiscriminada, mas também outras situações caracterizadas por um grau de violência menos elevado, mas em que esse risco decorre dos elementos relativos às circunstâncias pessoais

do requerente. Como referi no âmbito da análise da primeira questão prejudicial<sup>17</sup>, o Tribunal de Justiça precisou na sua jurisprudência que «quanto mais o requerente puder eventualmente demonstrar que é *especificamente afetado em razão de elementos próprios da sua situação pessoal*, menos elevado será o grau de violência indiscriminada requerido para poder beneficiar da proteção subsidiária» (o sublinhado é meu). Daqui resulta que, na apreciação a efetuar nos termos desta disposição, é possível aplicar uma «escala móvel» baseada numa diferenciação em função dos níveis possíveis de violência indiscriminada e consoante a situação individual do requerente, para apreciar a questão de saber se este requerente pode beneficiar da proteção ao abrigo da referida disposição.

49. No que respeita à questão de saber se a apreciação dos elementos relativos à situação individual e às circunstâncias pessoais do requerente, efetuada no âmbito da apreciação da existência de um risco de ofensa grave na aceção do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 é mais ampla do que a apreciação à luz da exigência de «individualização», prevista no TEDH no seu Acórdão NA c. Reino Unido, há que recordar que no Acórdão de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 15.º, alínea b), da Diretiva 2011/95 corresponde, em substância, ao artigo 3.º da CEDH. Em contrapartida, na medida em que o artigo 15.º, alínea c), desta diretiva difere da referida disposição da CEDH, a sua *interpretação deve ser efetuada de modo autónomo, respeitando, porém, os direitos fundamentais tal como garantidos pela CEDH*<sup>18</sup>. O Tribunal de Justiça acrescentou, referindo-se ao mencionado Acórdão NA c. Reino Unido, que a interpretação que aí é dada ao artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95, em conjugação com o artigo 2.º, alínea e), da mesma, é inteiramente compatível com a CEDH e com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 3.º da CEDH<sup>19</sup>.

50. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta tornou-se juridicamente vinculativa e tem o mesmo valor jurídico que os Tratados, conforme previsto no artigo 6.º, n.º 1, TUE. Por conseguinte, a Carta é atualmente o ponto de referência principal em matéria de proteção dos direitos fundamentais na ordem jurídica da União. É precisamente o que resulta do considerando 16 da Diretiva 2011/95. Contudo, há que precisar que os direitos fundamentais garantidos pela CEDH e, portanto, pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem a este respeito, *mantêm toda a sua relevância* na ordem jurídica da União. Com efeito, o artigo 52.º, n.º 3, da Carta dispõe que, na medida em que esta última contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela CEDH, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos pela CEDH.

51. No que se refere mais especificamente ao artigo 3.º da CEDH, o direito fundamental dele constante corresponde ao direito fundamental consagrado no artigo 4.º da Carta. Enquanto tal, como indiquei nas minhas conclusões apresentadas no processo Bundesrepublik Deutschland (Conceito de “ameaça grave e individual”), esta última disposição tem o mesmo sentido e o mesmo âmbito que a primeira<sup>20</sup>. Assim, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, designadamente no que se refere ao artigo 3.º da CEDH, e na qual se inclui o Acórdão N.A./Reino Unido, pode, portanto, ser pertinente para a interpretação das disposições da Diretiva 2011/95.

<sup>17</sup> V. n.º 36 das presentes conclusões.

<sup>18</sup> Acórdão de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, n.º 28).

<sup>19</sup> Acórdão de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, n.º 44).

<sup>20</sup> Conclusões no processo C-901/19 (EU:C:2021:116, n.º 49).

## 2. Outros elementos a tomar em consideração relacionados com a «situação individual» ou as «circunstâncias pessoais» do requerente

52. Feita esta clarificação, importa precisar que, na medida em que a interpretação do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 deve ser efetuada de modo *autónomo*, como indicou o Tribunal de Justiça, a apreciação das circunstâncias pessoais à luz desta disposição não se limita à exigência de «individualização» prevista pelo TEDH no mencionado acórdão. Por conseguinte, afigura-se-me que a apreciação das circunstâncias pessoais à luz do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 é mais ampla do que a apreciação à luz da exigência de «individualização».

53. Como já referi nas conclusões apresentadas no processo Bundesrepublik Deutschland (Conceito de “ameaça grave e individual”)<sup>21</sup>, resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que embora a aplicação do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 não implique, num primeiro momento, uma apreciação das circunstâncias pessoais do requerente, esta disposição deve ser lida, num segundo momento, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 4, da mesma diretiva, pelo que os elementos de carácter pessoal que lhe dizem respeito podem, eventualmente, ser tomados em consideração na apreciação da existência de ameaça grave e individual na aceção deste artigo 15.º, alínea c)<sup>22</sup>.

54. Segundo o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2011/95, «[o] *facto de o requerente já ter sido perseguido ou diretamente ameaçado de perseguição, ou de ter sofrido ou sido diretamente ameaçado de ofensa grave*, constitui um indício sério do receio fundado do requerente de ser perseguido ou do risco real de sofrer ofensa grave, a menos que haja motivos sérios para considerar que essa perseguição ou ofensa grave não se repetirá» (o sublinhado é meu). Por conseguinte, não se pode excluir que a identificação de eventual «ameaça grave e individual» na aceção do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 assenta em *elementos idênticos* aos tidos em conta no âmbito da identificação de atos de «tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante», devendo o requerente demonstrar que se encontra especificamente exposto aos mesmos na aceção do mesmo artigo, alínea b).

55. Por outro lado, confesso que sou sensível à interpretação proposta pelo Governo alemão, segundo a qual há que ter igualmente em conta determinados fatores relacionados com a situação individual ou as circunstâncias pessoais do requerente, *suscetíveis de aumentar o risco de ser vítima de violência* em caso de conflito armado interno ou internacional<sup>23</sup>. Entre estes fatores figura, nomeadamente, a *profissão*, uma vez que, por exemplo, um médico, um advogado ou um intérprete está exposto a riscos específicos devido à sua atividade. Embora seja *impossível enumerar de forma exaustiva* todos os fatores suscetíveis de aumentar o risco de uma pessoa ser vítima de violência, considero que a abordagem a adotar é suficientemente clara para sensibilizar as autoridades competentes.

## 3. Resposta à segunda questão prejudicial

56. Pelas razões acima expostas, considero que se deve responder à segunda questão que o artigo 15.º da Diretiva 2011/95, em conjugação com o artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, da mesma deve ser interpretado no sentido de que a situação individual e as circunstâncias pessoais do requerente,

<sup>21</sup> Conclusões no processo C-901/19 (EU:C:2021:116, n.º 24).

<sup>22</sup> Acórdão de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, n.ºs 39 e 40).

<sup>23</sup> V., neste sentido, Storey, H., *EU immigration and asylum law* (Edições Kay Hailbronner/Daniel Thym), Munique 2016, Part D III, Artigo 15.º, p. 1238, ponto 16, que considera que o artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 pode servir para proteger as pessoas que consigam provar que enfrentam ameaças devido às suas «características individuais».

incluindo a sua profissão, devem ser tidas em conta na apreciação à luz do artigo 15.º, alínea c), desta diretiva, pelo facto de estes elementos aumentarem o risco específico de estar exposto a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado interno ou internacional.

#### **D. Quanto à terceira questão prejudicial**

57. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se o artigo 15.º, alínea b), da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que a já referida «escala móvel», aplicada na apreciação efetuada à luz da alínea c) deste artigo, deve ser igualmente aplicada na apreciação efetuada à luz da referida alínea b).

58. A este respeito, refira-se que esta «escala móvel» tem por objeto o *grau de violência indiscriminada* no âmbito de um conflito armado interno ou internacional e permite determinar se, num caso em concreto, o grau dessa violência indiscriminada, suscetível de implicar ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, é tão elevado que existem, em relação à pessoa em causa, motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem, correria um *risco real de sofrer ofensa grave* a que se refere o artigo 2.º da Diretiva 2011/95, alínea f), em conjugação com o artigo 15.º, alínea c), da mesma.

59. Em contrapartida, as ofensas graves constantes do artigo 15.º, alíneas a) e b), desta diretiva abrangem situações distintas, nas quais o requerente está *exposto a riscos específicos de ofensa* que exigem um determinado grau de individualização, com base em elementos próprios das suas circunstâncias pessoais.

60. Atendendo ao facto de esse artigo 15.º, alínea b), não incluir qualquer requisito relativo a uma situação em que se verifique um determinado grau de violência indiscriminada, considero que esta «escala móvel» é *irrelevante* para efeitos da apreciação à luz desta alínea b).

61. Por estes motivos, há que responder à terceira questão que o artigo 15.º, alínea b), da Diretiva 2011/95/UE, deve ser interpretado no sentido de que a «escala móvel», que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é aplicada para efeitos da apreciação à luz da alínea c) deste artigo *não é aplicável* a esta primeira disposição.

#### **E. Quanto à quarta questão prejudicial**

62. Com a sua quarta questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se, no âmbito da análise destinada a conceder ao requerente a proteção prevista no artigo 15.º, alínea c) da Diretiva 2011/95, é possível *ter em conta circunstâncias humanitárias* que se verifiquem no país de origem.

63. Segundo jurisprudência constante, o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a resolução do litígio que lhes cabe decidir<sup>24</sup>. No âmbito desta cooperação, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio é, à luz das especificidades do processo, o mais bem colocado para apreciar tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder

<sup>24</sup> Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, n.º 17).



proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. No entanto, cabe ao Tribunal de Justiça, se for caso disso, examinar as condições em que um órgão jurisdicional nacional lhe submete questões prejudiciais, a fim de verificar a sua própria competência e, especialmente, *determinar se a interpretação do direito da União que é requerida apresenta uma relação com a realidade e com o objeto do litígio no processo principal*, para não ser levado a formular pareceres sobre questões gerais ou hipotéticas. Se concluir que a questão submetida não é manifestamente pertinente para a resolução do litígio, o Tribunal de Justiça não pode pronunciar-se sobre as questões prejudiciais<sup>25</sup>. Como explicarei a seguir, a análise da quarta questão suscita dificuldades, que considero insuperáveis, para poder concluir pela admissibilidade da referida questão apesar de uma leitura atenta e benevolente da decisão de reenvio.

64. Primeiro, o órgão jurisdicional de reenvio não indica expressamente a que *alínea* do artigo 15.º da Diretiva 2011/95 diz respeito esta questão. Contudo, decorre do contexto em que a questão é submetida que a mesma tem por objeto a interpretação a dar à alínea c) desse artigo. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio não explica *o que se deve entender por «circunstâncias humanitárias»*. No entanto, as explicações dadas na decisão de reenvio permitem deduzir que o órgão jurisdicional de reenvio se refere a situações caracterizadas por uma *falta ostensiva de serviços essenciais como alimentação, água ou cuidados médicos*, de modo que, aparentemente, se trata de «circunstâncias humanitárias». Feita esta clarificação, mesmo admitindo que o órgão jurisdicional de reenvio queria referir-se a essas circunstâncias, não pode deixar de se constatar que *não decorre da decisão de reenvio que os recorrentes se encontrem especificamente na situação descrita*. Uma mera referência geral a relatórios elaborados por organizações internacionais sobre a situação global no país de origem não pode substituir uma apreciação casuística da situação do requerente.

65. Com efeito, embora os recorrentes tenham declarado que «as difíceis condições de vida, como o facto de não terem acesso a combustível, água potável e eletricidade, foram uma das razões da [sua] partida», não deixa de ser verdade que a Diretiva 2011/95 impõe *exigências elevadas quanto à existência do risco de sofrer ofensa grave*<sup>26</sup>. Como foi sublinhado várias vezes pelo Tribunal de Justiça, esta diretiva impõe aos Estados-Membros a obrigação de identificar «as pessoas que tenham *efetivamente necessidade* de proteção internacional»<sup>27</sup> (o sublinhado é meu). Foi neste espírito que o Tribunal de Justiça considerou, atendendo aos riscos de deterioração do estado de saúde de um nacional de país terceiro, que as «insuficiências gerais do sistema de saúde do país de origem» *não se encontram abrangidas no âmbito de aplicação do artigo 15.º, alínea c) desta diretiva*<sup>28</sup>. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça entende que a simples verificação objetiva de que um «risco decorrente da situação geral de um país» não basta, em princípio, para dar como provado que determinada pessoa preenche as condições estabelecidas nesta disposição<sup>29</sup>.

66. Esta interpretação é corroborada pelo considerando 35 da referida diretiva, do qual decorre que «os riscos aos quais uma população ou um grupo da população de um país estão geralmente expostos *não suscitam* em geral, por si mesmos, uma ameaça individual que se possa qualificar como uma ofensa grave» (o sublinhado é meu). Resulta do exposto que uma situação, como a descrita pelos recorrentes, não pode ser considerada abrangida por uma das hipóteses previstas no

<sup>25</sup> Acórdão de 24 de outubro de 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, n.º 38).

<sup>26</sup> Acórdão de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, n.º 37).

<sup>27</sup> Acórdãos de 30 de janeiro de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, n.º 33), de 18 de dezembro de 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, n.º 37), e de 10 de junho de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Conceito de “ameaça grave e individual”) (C-901/19, EU:C:2021:472, n.º 44).

<sup>28</sup> Acórdão de 18 de dezembro de 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, n.º 31).

<sup>29</sup> Acórdão de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, n.º 37).

artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95, por mais difíceis que as circunstâncias possam ser para as pessoas em causa. Por esta razão, a relação entre a questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio e os factos que deram origem ao processo afigura-se, no mínimo, discutível. Por conseguinte, considero que a quarta questão tem carácter hipotético.

67. Segundo, há que referir que não resulta da decisão de reenvio que as circunstâncias humanitárias em causa no processo principal sejam *a consequência direta ou indireta de atos e/ou omissões do agente da ofensa grave*, como pressupõe a questão submetida. Na decisão de reenvio, não se especifica o agente visado, em que consistem os concretos atos e/ou omissões desse agente, se foram praticados deliberada ou involuntariamente, ou qual a relação precisa entre as circunstâncias humanitárias e esses atos e/ou omissões. Ora, recorde-se neste contexto que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a proteção subsidiária só pode ser concedida *se as ameaças resultarem de um comportamento voluntário* de um dos agentes referidos no artigo 6.º da Diretiva 2011/95<sup>30</sup>. De acordo com o Tribunal de Justiça, o facto de esta disposição comportar uma lista dos agentes das ofensas graves «reforça a ideia de que *tais ofensas devem ser constituídas pelo comportamento de um terceiro*»<sup>31</sup> (o sublinhado é meu).

68. No âmbito do artigo 15.º, alínea c), desta diretiva, isto implica que essa proteção pode ser concedida quando a ameaça grave e individual é *uma consequência suficientemente direta* de violência indiscriminada. No presente caso, não existindo as informações necessárias sobre a situação específica dos recorrentes, nomeadamente no que se refere à *identidade precisa dos agentes alegadamente envolvidos*, não é possível responder à questão submetida, salvo se essa resposta for orientada por considerações hipotéticas, o que é excluído pela jurisprudência referida no n.º 63 das presentes conclusões.

69. Terceiro, não deixo de ter a impressão de que o pedido de decisão prejudicial visa, na realidade, solicitar ao Tribunal de Justiça a *introdução de requisitos adicionais* no artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95 apesar da redação clara e exaustiva desta disposição. Com efeito, é incontestável que esta disposição não menciona as «circunstâncias humanitárias» enquanto tal como uma das situações suscetíveis de dar direito a uma proteção subsidiária. Desde logo, os termos em que esta disposição se encontra formulada opõem-se a uma interpretação suscetível de englobar essa hipótese. Por conseguinte, considero que as «circunstâncias humanitárias» *não são abrangidas pelo âmbito de aplicação desta disposição*<sup>32</sup>.

70. Por outro lado, afigura-se-me que se essa interpretação fosse adotada pelo Tribunal de Justiça, seria não apenas problemática em face dos argumentos acima apresentados, mas levaria também a *dificuldades de aplicação por parte das autoridades nacionais*, tanto mais que não se veria com clareza de que modo os requisitos adicionais, a incorporar por via jurisprudencial, seriam integrados no artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95. Em particular, a articulação entre as «circunstâncias humanitárias» e os requisitos expressamente previstos nesta disposição suscitaria inúmeras interrogações. As dificuldades associadas a essa abordagem parecem realçar que a intenção do legislador da União não pode ter sido a de aceitar essa ampliação do âmbito de

<sup>30</sup> Acórdão de 18 de dezembro de 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, n.º 31).

<sup>31</sup> Acórdão de 18 de dezembro de 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, n.º 35).

<sup>32</sup> É possível identificar uma certa analogia com a jurisprudência referida no n.º 65 das presentes conclusões segundo a qual existem situações específicas que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva 2011/95.

aplicação da disposição acima referida sem prever uma reforma legislativa<sup>33</sup>. Na minha opinião, cabe exclusivamente ao legislador da União garantir a segurança jurídica ao alterar a Diretiva 2011/95 se necessário.

71. Pelas razões anteriormente evocadas, proponho ao Tribunal de Justiça que declare inadmissível a quarta questão.

## F. Conclusão

72. À luz de todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância da Haia, lugar da audiência em Bois-le-Duc, Países Baixos) do seguinte modo:

1) O artigo 15.º 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 4.º, n.º 3, da mesma

deve ser interpretado no sentido de que:

em relação a cada uma das alíneas deste artigo quando às mesmas possa ser subsumível um caso concreto, a apreciação do pedido de proteção internacional deve ter em conta, nomeadamente, todos os elementos enumerados no artigo 4.º, n.º 3, desta diretiva, entre os quais figuram a situação individual e as circunstâncias pessoais do requerente, bem como todos os factos pertinentes relativos ao país de origem, e deve ser efetuada a fim de distinguir duas fases relativas, respetivamente, ao apuramento das circunstâncias factuais suscetíveis de constituir os elementos de prova em apoio do pedido e à apreciação jurídica desses elementos, sem que seja necessário apreciar todas as diferentes alíneas do artigo 15.º

2) O artigo 15.º da Diretiva 2011/95, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, da mesma,

deve ser interpretado no sentido de que:

a situação individual e as circunstâncias pessoais do requerente, incluindo a sua profissão, devem ser tidas em conta na apreciação à luz desse artigo 15.º, alínea c), pelo facto de estes elementos aumentarem o risco específico de estar exposto a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado interno ou internacional.

3) O artigo 15.º, alínea b), da diretiva 2011/95,

deve ser interpretado no sentido de que:

<sup>33</sup> Nas minhas conclusões no processo Bundesrepublik Deutschland (Conceito de “ameaça grave e individual”) (C-901/19, EU:C:2021:116, n.º 56), referi que o texto do artigo 15.º, alínea c) da Diretiva 2011/95 é fruto de um compromisso entre os Estados-Membros. Com efeito, a génese desta disposição revela que a mesma foi objeto de controvérsias no Conselho (v., a este respeito, Storey, H., *op. cit.*, pág. 1235, ponto 6).

a «escala móvel», que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é aplicada para efeitos da apreciação à luz da alínea c) deste artigo não é aplicável a esta primeira disposição.

4) A quarta questão é inadmissível.