Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NICHOLAS EMILIOU
apresentadas em 7 de setembro de 2023 [1] [i]

Processo C-216/22

A. A.
contra
Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal Administrativo de Sigmaringen, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Asilo — Diretiva 2013/32/UE — Procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional — Pedido de proteção internacional — Fundamentos de inadmissibilidade — Artigo 33.º, n.º 2, alínea d) — Pedido subsequente de proteção internacional — Circunstâncias em que um pedido subsequente não pode ser declarado inadmissível — Acórdão do Tribunal de Justiça relevante para a análise do preenchimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional — Artigo 40.º — Conceito de "novos elementos" — Possibilidade de um acórdão do Tribunal de Justiça constituir tal novo elemento — Artigo 46.º, n.º 1, alínea a), ii) — Recurso de uma decisão que considera um pedido subsequente inadmissível em aplicação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d) — Alcance da revisão efetuada pelos órgãos jurisdicionais nacionais no âmbito do recurso — Garantias processuais»

I. Introdução

1. O número de pedidos subsequentes de proteção internacional nos Estados-Membros da União Europeia tem aumentado significativamente nos últimos anos [2]. Estes pedidos, que são definidos como «um pedido […] apresentado após ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido anterior» submetido pela mesma pessoa, estão sujeitos às regras processuais específicas estabelecidas na Diretiva 2013/32/UE [3].

[1] Língua original: inglês.

[2] V. «Guia prático sobre pedidos subsequentes», publicado pelo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) [atual Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA)], em dezembro de 2021, p. 8 (disponível no seguinte endereço Internet: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5838f4ed-620c-11ec-a033-01aa75ed71a1/language-pt). Segundo este documento, em 2020, um em cada dez requerentes de proteção internacional já tinha apresentado anteriormente um pedido de proteção internacional no mesmo Estado-Membro da União Europeia (ou país associado).

[3] 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); v. artigo 2.º, alínea q).

2. Especificamente, nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva, em conjugação com o seu artigo 40.º, é concedida às autoridades nacionais a possibilidade de declararem os pedidos subsequentes não admissíveis. No entanto, esta possibilidade está expressamente sujeita à condição de que não tenham surgido nem tenham sido apresentados pelo requerente «novos elementos […] relacionados com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional». Por conseguinte, se houver «novos elementos», um pedido subsequente não pode ser declarado não admissível em aplicação dessas disposições.

3. O presente processo diz respeito, nomeadamente, à interpretação desse conceito. A. A., recorrente no processo principal, é um cidadão sírio. Em 2017, apresentou um pedido de proteção internacional na Alemanha. Foi-lhe concedida proteção subsidiária, mas não o estatuto de «refugiado». Em 2021, apresentou um pedido subsequente à mesma autoridade. Embora não tenha apresentado novos elementos de facto, referiu que o Tribunal de Justiça tinha proferido um acórdão [4] após ter sido tomada a decisão sobre o seu primeiro pedido, acórdão esse que, segundo ele, determina que, ao apreciar esse pedido, a autoridade competente lhe impôs um ónus da prova que excedia o exigido pelo direito da União. Alega que, à luz deste acórdão, lhe deve ser concedido o estatuto de «refugiado». Neste contexto, o Tribunal de Justiça tem a oportunidade de decidir, nomeadamente, as circunstâncias em que um dos seus acórdãos, como o invocado por A. A., deve ser considerado um «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32.

4. Nas presentes conclusões, convidarei o Tribunal de Justiça a seguir uma abordagem baseada nas conclusões a que chegou no seu Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (a seguir «Acórdão de 14 de maio de 2020») [5]. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça considerou pela primeira vez que uma decisão por si proferida constitui, em certas circunstâncias, um «novo elemento» e impede que um pedido subsequente seja declarado inadmissível.

5. A este respeito, procurarei esclarecer o sentido do Acórdão de 14 de maio de 2020, especialmente no que diz respeito ao princípio do caso julgado e ao objetivo, inerente à Diretiva 2013/32, de aliviar os encargos administrativos com que as autoridades nacionais competentes se depariam se fossem obrigadas a executar um procedimento completo de apreciação de cada pedido subsequente que lhes for apresentado. Como sublinharei ao longo das presentes conclusões, o presente processo toca, mais uma vez, no delicado equilíbrio que deve ser alcançado entre este objetivo e a necessidade de assegurar, em todos os casos, que o princípio da não repulsão seja respeitado e que os direitos dos requerentes de asilo sejam adequadamente protegidos.

[4] V. Acórdão de 19 de novembro de 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço militar e asilo) (C-238/19, EU:C:2020:945) [a seguir «Acórdão *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Military service and asylum)*»].

[5] C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

6. O artigo 33.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Inadmissibilidade dos pedidos», prevê:

«1. Além dos casos em que um pedido não é apreciado em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 604/2013 [6], os Estados-Membros não são obrigados a analisar se o requerente preenche as condições para beneficiar de proteção internacional, em conformidade com a Diretiva 2011/95/UE [7], quando o pedido for considerado não admissível nos termos do presente artigo.

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

[…]

d) O pedido for um pedido subsequente, em que não surgiram nem foram apresentados pelo requerente novos elementos ou dados relacionados com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE; ou

[…]»

7. Nos termos do artigo 40.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Pedidos subsequentes»:

«1. Quando uma pessoa que pediu proteção internacional num Estado-Membro apresentar declarações suplementares ou um pedido subsequente no mesmo Estado-Membro, este último deve analisar essas declarações suplementares ou os elementos do pedido subsequente no âmbito da apreciação do pedido anterior ou da análise da decisão objeto de revisão ou recurso, na medida em que as autoridades competentes possam ter em conta e analisar todos os elementos subjacentes às declarações suplementares ou ao pedido subsequente nesse âmbito.

2. Para efeitos de uma decisão acerca da admissibilidade de um pedido de proteção internacional nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), um pedido de proteção internacional subsequente será primeiramente sujeito a uma apreciação preliminar para determinar se surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou provas relacionados com a análise do preenchimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE.

3. Caso a apreciação preliminar referida no n.º 2 conclua que surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou factos que aumentem consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE, a

6 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31) (a seguir «Regulamento de Dublim III»).

7 Diretiva 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).

apreciação do pedido prossegue de acordo com o Capítulo II. Os Estados-Membros podem também prever outras razões para um pedido subsequente ser novamente apreciado.

[…]

5. Quando não se prosseguir a apreciação de um pedido subsequente nos termos do presente o artigo, o pedido subsequente deve ser considerado inadmissível de acordo com o artigo 33.º, n.º 2, alínea d).

[…]»

8. O artigo 46.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Direito a um recurso efetivo», dispõe, no que ora releva:

«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:

[…]

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/UE, pelo menos no recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância.»

B. Direito alemão

9. As principais regras materiais e processuais que regem os procedimentos de asilo estão estabelecidas na Asylgesetz (Lei relativa ao Asilo), de 26 de junho de 1992 (BGBl. 1992 I, p. 1126), conforme publicada em 2 de setembro de 2008 (BGBl. 2008 I, p. 1798), na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «AsylG»).

10. O § 29 da AsylG, sob a epígrafe «Pedidos inadmissíveis», dispõe:

«1. Um pedido é inadmissível quando:

[…]

5. no caso de um pedido subsequente apresentado nos termos do § 71, não for necessário realizar um novo procedimento de asilo.»

11. O § 71 da referida lei, sob a epígrafe «Pedido subsequente», prevê:

«1) Se, após a retirada ou o indeferimento definitivo de um pedido de asilo anterior, o cidadão estrangeiro apresentar um novo pedido de asilo (pedido subsequente), só será realizado um novo

procedimento de asilo se estiverem preenchidas as condições previstas no § 51, n.os 1 a 3, da Verwaltungsverfahrensgesetz (Lei do Procedimento Administrativo), conforme publicada em 23 de janeiro de 2003 [BGBl. 2013 I, p. 102, a seguir "VwVfG")]; esta análise é efetuada pelo Serviço Federal [para a Migração e os Refugiados] […]»

12. A VwVfG contém disposições gerais relativas aos procedimentos administrativos das autoridades públicas. O § 51, n.os 1 a 3, desta lei dispõe:

«1) A autoridade administrativa tem o dever de decidir sobre a revogação ou a alteração de um ato administrativo definitivo, a pedido do interessado, quando:

1. haja ocorrido posteriormente uma alteração, favorável ao interessado, dos factos ou da situação jurídica em que o ato administrativo assentou;

2. existam novos meios de prova que permitam ao interessado obter uma decisão mais favorável;

3. existam motivos para o processo ser reaberto, na aceção do § 580 do Zivilprozessordnung (Código de Processo Civil).

2) O pedido só é admissível se, sem cometer uma falta grave, o interessado não tiver podido invocar o fundamento da reapreciação no âmbito do procedimento anterior, nomeadamente por via de recurso do ato administrativo.

3) O pedido deve ser apresentado no prazo de três meses. Este prazo começa a contar a partir do dia em que o interessado teve conhecimento do fundamento da reapreciação.»

III. Matéria de facto, tramitação processual nacional e questões prejudiciais

13. A. A., recorrente no processo principal, é um cidadão sírio. Segundo as suas próprias declarações, deixou a Síria em 2012 e permaneceu na Líbia até 2017. Entrou depois na Alemanha através da Itália e da Áustria.

14. Em 26 de julho de 2017, A. A. apresentou um pedido de asilo na Alemanha. Declarou, nomeadamente, que tinha cumprido o serviço militar na Síria entre 2003 e 2005 e que tinha deixado esse país por receio de ser novamente chamado para cumprir o serviço militar ou de ser preso caso se recusasse a apresentar-se a esse serviço.

15. Por Decisão de 16 de agosto de 2017, o Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço Federal para a Migração e os Refugiados, Alemanha) concedeu-lhe proteção subsidiária, mas indeferiu o seu pedido de estatuto de «refugiado». Entendeu, em substância, que, pelo facto de A. A. ser originário de uma zona em que vários grupos armados, designadamente o exército sírio, eram responsáveis pela execução de bombardeamentos e pelo facto de A. A. já não residir na Síria quando a sua família recebeu uma carta que o obrigava a alistar-se pela segunda vez nas forças armadas, não se podia partir do princípio de que o Estado sírio entenderia necessariamente a sua saída da Síria como um ato de deserção ou que consideraria que faz parte da oposição. Considerou igualmente que A. A. não tinha demonstrado que, caso regressasse à Síria, seria obrigado a prestar serviço no exército sírio. A. A. não interpôs recurso desta decisão, que, consequentemente, se tornou definitiva.

16. Em 15 de janeiro de 2021, A. A. apresentou um novo pedido de concessão do estatuto de «refugiado» na Alemanha. Invocou um acórdão do Tribunal de Justiça, a saber, o Acórdão Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço militar e asilo), proferido após o indeferimento do seu primeiro pedido, e que, em seu entender, determina que, ao apreciar esse pedido, o Serviço Federal para a Migração e os Refugiados lhe impôs um ónus da prova superior ao exigido pelo direito da União e que as autoridades nacionais deviam ter partido do princípio de que a sua saída da Síria seria entendida como um ato expresso de oposição política. Alegou que este acórdão constitui uma alteração da sua «situação jurídica», na aceção do § 51, n.º 1, da VwVfG, e que o Serviço Federal para a Migração e os Refugiados era, por conseguinte, obrigado a apreciar o seu pedido subsequente quanto ao mérito.

17. Por Decisão de 22 de março de 2021, esta autoridade considerou o pedido subsequente de A. A. inadmissível. Declarou, em substância, que o Acórdão Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço militar e asilo) não tinha dado origem a uma alteração da sua «situação jurídica» e que não era obrigada a apreciar o pedido subsequente de A. A. quanto ao mérito.

18. A. A. interpôs recurso desta decisão para o Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal Administrativo de Sigmaringen, Alemanha), pedindo a anulação da mesma decisão e a concessão do estatuto de «refugiado».

19. Esse tribunal explica que, nos termos do § 71 da AsylG, se uma pessoa apresentar um pedido subsequente de proteção internacional depois de um pedido anterior ter sido retirado ou indeferido por uma decisão definitiva que já não é recorrível, só deve ser realizado um novo procedimento de asilo se estiverem preenchidos os requisitos do § 51, n.ºs 1 a 3, da VwVfG. A primeira destas disposições está relacionada com a situação em que a «situação jurídica» em que se baseia a decisão definitiva sofreu alterações a favor do interessado.

20. No direito alemão, o conceito de alteração da «situação jurídica», na aceção desta disposição, foi interpretado no sentido de abranger apenas as alterações das disposições legais aplicáveis. Assim, um acórdão do Tribunal de Justiça, como o Acórdão Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço militar e asilo), invocado por A. A. no processo principal, que apenas diz respeito à forma como essa legislação deve ser interpretada, sem afetar a sua validade nem exigir a sua alteração, não constitui uma alteração da «situação jurídica» do interessado.

21. O Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal Administrativo de Sigmaringen) pretende saber, em substância, se o § 51, n.º 1, da VwVfG, conforme interpretado pela jurisprudência alemã, reflete corretamente a forma como o conceito de «novo elemento» deve ser entendido no contexto da aplicação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e do artigo 40.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2013/32[8]. À luz do Acórdão de 14 de maio de 2020, interroga-se quanto a saber se é possível considerar que o § 71, n.º 1, da AsylG não transpôs adequadamente os requisitos estabelecidos nessas disposições.

22. Pretende igualmente saber se, no presente processo, está habilitado a pronunciar-se sobre o mérito do pedido de proteção internacional de A. A. A este respeito, observa que, por força do direito alemão, quando um pedido subsequente de proteção internacional é declarado inadmissível pelo Serviço Federal para a Migração e os Refugiados, o interessado tem, naturalmente, direito a impugnar esta decisão nos órgãos jurisdicionais nacionais. No entanto, ao decidirem do recurso relativo à admissibilidade desse pedido, os órgãos jurisdicionais nacionais não podem decidir se deve ou não ser concedida proteção internacional ao interessado. Em

[8] V. n.º 7, *supra*. Esta disposição especifica ainda as regras processuais que os Estados-Membros devem cumprir no tratamento dos «pedidos subsequentes» de proteção internacional.

princípio, só o fazem quando o próprio Serviço Federal para a Migração e os Refugiados se tiver pronunciado sobre a questão de saber se a decisão relativa ao pedido anterior de proteção internacional deve ser alterada à luz do pedido subsequente.

23. Tendo em conta estas circunstâncias, o Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal Administrativo de Sigmaringen) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) A disposição nacional que só considera admissível um pedido subsequente se tiver havido uma alteração posterior da situação de facto e jurídica subjacente à decisão original de indeferimento, favorável ao requerente, é compatível com os artigos 33.º, n.º 2, alínea d), e 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32/UE?

b) Os artigos 33.º, n.º 2, alínea d), e 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32/UE opõem-se a uma disposição nacional que não considera que uma decisão do Tribunal de Justiça […] constitui um "novo elemento" ou um "novo dado" ou uma "nova prova" se a decisão não declarar a incompatibilidade de uma disposição nacional com o direito da União, mas se limitar a interpretar o direito da União? Que requisitos são eventualmente aplicáveis para que um[a decisão] do Tribunal de Justiça […], que apenas interpreta o direito da União, seja tido em consideração como "novo elemento" ou "novo dado" ou "nova prova"?

2) Em caso de resposta afirmativa às questões 1. a) e 1. b): Devem os artigos 33.º, n.º 2, alínea d) e 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32/UE ser interpretados no sentido de que um acórdão do Tribunal de Justiça […] que declara que existe uma forte presunção de que a recusa de cumprir o serviço militar nas condições especificadas no artigo 9.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2011/95/UE está relacionada com um dos cinco motivos elencados no artigo 10.º da referida diretiva deve ser tido em consideração como "novo elemento" ou "novo dado" ou "nova prova"?

3) a) Deve o artigo 46.º, n.º 1, alínea a), ii), da Diretiva 2013/32/UE ser interpretado no sentido de que o recurso jurisdicional da decisão de inadmissibilidade proferida pelo órgão de decisão, na aceção dos artigos 33.º, n.º 2, alínea d) e 40.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32/UE, se limita à apreciação da questão de saber se o órgão de decisão analisou corretamente os requisitos para que o pedido de asilo subsequente possa ser considerado inadmissível […]?

b) Em caso de resposta negativa à questão 3. a): Deve o artigo 46.º, n.º 1, alínea a), ii), da Diretiva 2013/32/UE ser interpretado no sentido de que o recurso jurisdicional da decisão de inadmissibilidade também abrange a apreciação da questão de saber se estão preenchidos os requisitos para a concessão do estatuto de proteção internacional, na aceção do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2011/95/UE, se o órgão jurisdicional [nacional] concluir, na sequência da sua própria apreciação, que não estão preenchidos os requisitos para o indeferimento por inadmissibilidade de um pedido de asilo subsequente?

c) Em caso de resposta afirmativa à questão 3. b): A referida decisão do órgão jurisdicional [nacional] exige que as garantias processuais especiais na aceção do artigo 40.º, n.º 3, terceiro período, em conjugação com o capítulo II, da Diretiva 2013/32/UE tenham sido previamente concedidas ao requerente? Pode o próprio órgão jurisdicional efetuar este procedimento ou deve, eventualmente após a suspensão do processo jurisdicional, ser delegado no órgão de decisão? Pode o requerente renunciar ao cumprimento destas garantias processuais?»

24. O pedido de decisão prejudicial, de 22 de fevereiro de 2022, deu entrada no Tribunal de Justiça em 23 de março de 2022. Os Governos Alemão e Austríaco, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas. O Governo Alemão e a Comissão estiveram representados na audiência que teve lugar em 28 de fevereiro de 2023.

IV. Análise

25. Com as suas questões, que dizem todas respeito à situação em que é apresentado um pedido subsequente, o Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal Administrativo de Sigmaringen), que é o órgão jurisdicional de reenvio no presente processo, convida o Tribunal de Justiça a abordar, em termos gerais, duas questões distintas.

26. Em primeiro lugar, solicita orientações do Tribunal de Justiça sobre a interpretação do conceito de «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e do artigo 40.º da Diretiva 2013/32, bem como sobre as condições em que um pedido subsequente pode ser declarado não admissível, em aplicação destas disposições (questões 1 e 2). Como expliquei no n.º 2, *supra*, quanto mais ampla for a interpretação do conceito de «novo elemento», mais difícil será para as autoridades competentes declarar inadmissíveis os pedidos subsequentes. Em contrapartida, quanto mais restrita for a interpretação deste conceito, mais fácil se tornará para as referidas autoridades tratarem de tais pedidos sem apreciação do mérito.

27. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio questiona o alcance do recurso de que A. A. deve dispor contra a decisão controvertida, que diz respeito à decisão do Serviço Federal para a Migração e os Refugiados de indeferir o seu pedido subsequente por o considerar inadmissível. Interroga-se, em substância, se, no âmbito do recurso que A. A. interpôs neste órgão jurisdicional, deve limitar-se a verificar se o pedido subsequente do interessado foi corretamente indeferido por ser considerado inadmissível ou se pode ir mais longe na sua revisão e apreciar se lhe deve ser concedido o estatuto de «refugiado», tendo em conta o requisito estabelecido no artigo 46.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32, segundo o qual deve ser concedido aos requerentes de proteção internacional um recurso efetivo [questão 3 a) e b)]. Em caso de resposta afirmativa, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se deve respeitar as eventuais garantias processuais especiais especificadas no capítulo II da referida diretiva e, se sim, quais delas [questão 3.c)].

28. Analisarei sucessivamente estas duas questões.

A. Quanto à (in)admissibilidade de pedidos subsequentes de proteção internacional (questões 1 e 2)

1. Observações preliminares sobre as disposições relevantes da Diretiva 2013/32 e o contexto das duas primeiras questões

29. Como referi no n.º 1, *supra*, a Diretiva 2013/32 contém regras processuais específicas aplicáveis aos pedidos subsequentes. Uma vez que essas regras se baseiam na lógica de que «[c]aso um requerente apresente um pedido subsequente sem aduzir novos argumentos ou elementos de prova, seria desproporcionado obrigar os Estados-Membros a empreenderem um

novo procedimento completo de apreciação […] segundo o princípio do caso julgado» [9], essas regras destinam-se a evitar que sejam impostos encargos administrativos desproporcionados às autoridades nacionais competentes, obrigando-as a reapreciar uma situação que já analisaram. Ao mesmo tempo, é evidente que, ao adotar as disposições relativas aos pedidos subsequentes, o legislador da União pretendeu não só implementar este princípio e «aliviar» a carga de trabalho destas autoridades, mas também garantir, sempre, um grau de proteção suficientemente elevado para os requerentes de asilo [10], em todos os casos, bem como o respeito do princípio da «não repulsão», que estabelece que ninguém pode ser reenviado para onde possa ser perseguido [11].

30. Foi neste contexto que foram redigidos o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e o artigo 40.º da Diretiva 2013/32. Embora a primeira destas disposições permita que os Estados-Membros indefiram pedidos subsequentes por os considerarem não admissíveis, só permite que o façam em condições estritas. Com efeito, um pedido subsequente só pode ser indeferido por inadmissibilidade por força desta disposição se for apresentado após ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido anterior [12]. Além disso, esta possibilidade só está aberta às autoridades nacionais competentes se, como já referi, «não surgiram nem foram apresentados pelo requerente novos elementos […] relacionados com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional […]» [13]. Trata-se de duas condições *sine qua non*, que se aplicam cumulativamente.

31. A este respeito, é evidente que o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 deve ser entendido no sentido de que contém um fundamento exaustivo para declarar não admissíveis os pedidos subsequentes. Com efeito, o primeiro período do artigo 33.º, n.º 2, dessa diretiva dispõe que os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido de proteção internacional (incluindo um pedido subsequente) «apenas quando» for aplicável um dos fundamentos enumerados nesta disposição [14]. Por conseguinte, os Estados-Membros não têm a liberdade de prever na sua legislação fundamentos adicionais de inadmissibilidade dos pedidos subsequentes [15].

[9] V. considerando 36 da Diretiva 2013/32. Estas regras processuais visam igualmente evitar uma situação em que os requerentes de asilo que não tenham sido bem-sucedidos, cujo pedido anterior de proteção internacional já tenha sido indeferido por uma decisão definitiva e cuja situação de facto e de direito se mantenha praticamente inalterada, continuem a «tentar a sua sorte» perante as autoridades competentes dos Estados-Membros. Com efeito, tal situação não é desejável nem do ponto de vista dos Estados-Membros, devido aos encargos administrativos que representa proceder a uma apreciação completa de cada um dos pedidos subsequentes (especialmente quando um pedido é abusivo, por exemplo, porque o requerente «divide» propositadamente os motivos do seu pedido em vários pedidos que apresenta gradualmente), nem para os interessados, uma vez que faz com que permaneçam num «limbo jurídico» e vivam com a incerteza perpétua de que a sua situação nunca será resolvida.

[10] V., especialmente, considerando 18 da Diretiva 2013/32, que afirma que «[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*» (o sublinhado é meu).

[11] V. considerando 3 da Diretiva 2013/32.

[12] Nos termos do artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2013/32, uma «decisão definitiva» significa «a decisão que determina se o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária pode ser concedido ao nacional de país terceiro ou apátrida […] e que já não é passível de recurso […]»

[13] Para ser claro, o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e o artigo 40.º da Diretiva 2013/32 mencionam tanto «novos elementos» como «[novos] dados». Nas presentes conclusões, referir-me-ei apenas a «novos elementos», por ser esta a expressão utilizada pelo Tribunal de Justiça nas versões francesa e inglesa do seu Acórdão de 14 de maio de 2020 (v. n.º 203 do referido acórdão). Além disso, na minha opinião, o conceito de «novo elemento» é tão amplo que abrange necessariamente e se sobrepõe ao conceito de «[novos] dados», que é de certa forma mais restrito (com efeito, a meu ver, um «dado» é, normalmente, o produto de uma investigação, análise ou descoberta, ao passo que um «elemento» inclui praticamente tudo). No entanto, tudo o que irei referir sobre o conceito de «novo elemento» de natureza jurídica é igualmente válido para os «[novos] dados» de natureza jurídica.

[14] V. também n.º 149 do Acórdão de 14 de maio de 2020 e jurisprudência referida. Relembro que os fundamentos enumerados no artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 aplicam-se «[a]lém dos casos em que um pedido não é apreciado em conformidade com o [Regulamento Dublim III]».

[15] Por uma questão de exaustividade, acrescento que os Estados-Membros não têm de limitar a possibilidade de os pedidos subsequentes serem considerados *admissíveis* à situação em que «surgiram [ou] foram apresentados pelo requerente novos elementos […] relacionados com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional». Com efeito, podem prever outros fundamentos para que estes pedidos sejam novamente apreciados (v. artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32).

32. Quanto à forma como as autoridades competentes dos Estados-Membros devem tratar os pedidos subsequentes na prática, a disposição pertinente é o artigo 40.º da Diretiva 2013/32. Os n.ºs 2 e 3 desse artigo indicam, como o Tribunal de Justiça confirmou recentemente [16], que, ao apreciar a admissibilidade de um pedido subsequente, as autoridades competentes dos Estados-Membros devem, no essencial, seguir um processo em duas fases. Em primeiro lugar, devem submeter o pedido subsequente a uma apreciação preliminar (artigo 40.º, n.º 2). Durante esta apreciação preliminar, devem determinar se existem um ou vários «novos elementos» relacionados com a análise do preenchimento das condições para a pessoa em causa beneficiar da proteção internacional [17]. Se assim for, num segundo momento, a apreciação da admissibilidade do pedido subsequente prossegue, em aplicação do artigo 40.º, n.º 3, desta diretiva, que impõe às autoridades competentes que determinem se novos elementos «aument[a]m consideravelmente a probabilidade» de o requerente beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária [18].

33. Tal como o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, o artigo 40.º da mesma diretiva não contém definição expressa do conceito de «novo elemento». No entanto, se considerarmos estas duas disposições em conjugação, o alcance deste conceito torna-se claro em dois aspetos importantes.

34. Em primeiro lugar, a redação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e do artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, desta diretiva («surgiram [ou] foram apresentados pelo requerente novos elementos») indica que um elemento deve ser considerado «novo» quando tenha surgido após a adoção da decisão relativa ao pedido anterior do requerente ou se o requerente o apresentou pela primeira vez no âmbito do seu pedido subsequente [19]. Como tal, um «novo elemento» não pode consistir num elemento que já tenha sido apreciado pelas autoridades competentes no âmbito do procedimento relativo ao seu pedido anterior. Como o Tribunal de Justiça declarou, com referência ao considerando 36 da Diretiva 2013/32, um «novo elemento» é aquele em relação ao qual a decisão que encerra esse procedimento não pôde ser fundamentada [20].

35. Em segundo lugar, a fim de evitar que um pedido subsequente seja declarado não admissível, o «novo elemento» deve não só estar «relacionad[o] com a análise do preenchimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE», mas também «aumentar significativamente» a probabilidade de o seu pedido ser deferido quanto ao mérito [21]. Trata-se de um fator limitativo importante. Com efeito, como explica o Governo

16 V. Acórdão de 10 de junho de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novos elementos ou provas) (C-921/19, EU:C:2021:478, n.ºs 34 a 37).

17 Normalmente, na prática, os novos elementos podem estar relacionados com um facto material apresentado anteriormente (que já foi apreciado pelas autoridades competentes) ou a ser apresentado como parte de um novo facto material no âmbito da mesma alegação ou fazer parte de uma alegação inteiramente nova. Para uma descrição de cada cenário, v. «Guia prático sobre pedidos subsequentes», publicado pelo EASO (dezembro de 2021, pp. 27 e seguintes).

18 Se existirem um ou mais «novos elementos» e esta condição estiver preenchida, as autoridades competentes *não* têm a possibilidade de declarar o pedido subsequente inadmissível. Devem, ao invés, apreciá-lo quanto ao mérito e assegurar que essa apreciação respeita os princípios e garantias fundamentais enumerados no capítulo II da referida diretiva (v. artigo 40.º, n.º 3). Pelo contrário, se concluírem que o pedido subsequente não é admissível, devem informar o requerente dos motivos desse resultado (em aplicação do artigo 42.º, n.º 3, desta diretiva) e o requerente deve igualmente ter a possibilidade de exercer o seu direito a um recurso efetivo da decisão das autoridades competentes, perante um órgão jurisdicional (v. artigo 46.º, n.º 1 da mesma). Recordo que, na situação em apreço no processo principal, A. A. procurou precisamente fazer uso desta possibilidade. É por esta razão que a decisão do Serviço Federal para a Migração e os Refugiados que indefere o seu pedido subsequente por o considerar inadmissível está atualmente a ser revista pelo órgão jurisdicional de reenvio.

19 Nessa situação, os Estados-Membros podem, mas não são obrigados a, adotar disposições na sua legislação nacional que prevejam que só se prossiga a apreciação do pedido se o requerente em causa, sem culpa da sua parte, tiver sido incapaz de invocar esses «novos» elementos no procedimento anterior (v. artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32).

20 V. Acórdão de 10 de junho de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novos elementos ou provas) (C-921/19, EU:C:2021:478, n.º 50).

21 V. artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32.

Austríaco, nem todos os novos elementos podem impedir que um pedido subsequente seja declarado não admissível. A Diretiva 2013/32 apenas exige que os Estados-Membros se abstenham de tal resultado quando o «novo elemento» «aument[ar] consideravelmente a probabilidade» de o interessado ser reconhecido como beneficiário de proteção internacional.

36. Feitos estes esclarecimentos, observo que, no Acórdão de 14 de maio de 2020, o Tribunal de Justiça já indicou que o conceito de «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e do artigo 40.º da Diretiva 2013/32, não está limitado a elementos de facto, abrangendo também elementos de natureza puramente jurídica, incluindo acórdãos do Tribunal de Justiça. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou textualmente que «um acórdão do Tribunal de Justiça que declara a incompatibilidade com o direito da União de uma regulamentação nacional […] constitui um elemento novo relativo à análise de um pedido de proteção internacional, na aceção dessa disposição» [22].

37. Este acórdão dizia respeito a uma situação em que era evidente que os pedidos de proteção internacional dos interessados tinham sido indeferidos com base numa norma nacional contrária ao direito da União. Com efeito, as autoridades competentes tinham invocado um fundamento de inadmissibilidade que, embora previsto no direito húngaro, não figurava entre os enumerados no artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32. O Tribunal de Justiça considerou, assim, expressamente que essa disposição nacional era contrária ao direito da União [23].

38. Neste contexto, as duas primeiras questões do órgão jurisdicional de reenvio dizem respeito, mais concretamente, à questão de saber se a conclusão a que chegou o Acórdão de 14 de maio de 2020 só se aplica numa situação em que resulta de um acórdão do Tribunal de Justiça que a legislação nacional com base na qual foi indeferido um pedido anterior de proteção internacional é contrária ao direito da União e deve, por conseguinte, deixar de ser aplicada pelos órgãos jurisdicionais nacionais, ou, de forma mais ampla, também nos casos, como o que está em apreço no processo principal, em que um acórdão do Tribunal de Justiça impõe simplesmente a obrigação de reinterpretar a legislação nacional (mas não de a alterar ou declarar inaplicável). Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio convida o Tribunal de Justiça a clarificar o alcance do seu Acórdão de 14 de maio de 2020.

39. Nos pontos que se seguem, começarei por expor em pormenor as razões pelas quais, à luz, nomeadamente, dos motivos apresentados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 14 de maio de 2020, um acórdão do Tribunal de Justiça pode, em geral, constituir um «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32. Em seguida, explicarei por que razão considero que a distinção traçada pelo órgão jurisdicional de reenvio, que se centra no diferente impacto que um acórdão do Tribunal de Justiça pode ter na legislação nacional relevante, não desempenha nenhum papel no contexto da interpretação desta disposição. A este respeito, direi também algumas palavras sobre a razão pela qual a minha resposta a esta questão não depende do facto de esse acórdão já existir ou não no momento em que foi tomada uma decisão definitiva relativa a um pedido anterior do interessado ou se foi proferido pelo Tribunal de Justiça *a posteriori*.

22 V. n.º 203 deste acórdão.

23 V. n.ºs 148 a 165 do Acórdão de 14 de maio de 2020.

2. Quanto às razões pelas quais um acórdão do Tribunal de Justiça pode constituir um «novo elemento»

40. No Acórdão de 14 de maio de 2020, o Tribunal de Justiça começou por considerar [24] que, salvo em determinadas circunstâncias restritas, as autoridades competentes dos Estados-Membros não são obrigadas a reabrir oficiosamente o procedimento relativo a um pedido anterior de proteção internacional do interessado após esse procedimento ter sido encerrado por uma decisão definitiva, mesmo que essa decisão seja contrária ao direito da União.

41. O Tribunal de Justiça recordou a jurisprudência constante relativa à importância, tanto no ordenamento jurídico da União como nos ordenamentos jurídicos nacionais, do princípio do caso julgado [25]. Além disso, indicou que, em conformidade com o princípio da segurança jurídica, o direito da União não exige que uma autoridade administrativa seja, em princípio, obrigada a revogar uma decisão administrativa que adquiriu caráter definitivo no termo dos prazos de recurso razoáveis ou por esgotamento das vias de recurso. O Tribunal de Justiça declarou que o respeito deste princípio permite evitar que sejam indefinidamente postos em causa atos administrativos que produzem efeitos jurídicos [26].

42. Baseando-se, nomeadamente, no Acórdão Kühne & Heitz [27], sublinhou que existem, naturalmente, certas situações em que uma decisão administrativa que se tornou definitiva após ter sido confirmada por uma decisão judicial pode ter de ser revogada. No entanto, estas situações são limitadas [28].

43. Tendo em conta estas conclusões, pode parecer um pouco surpreendente que o Tribunal de Justiça tenha então declarado que a existência de um acórdão do Tribunal de Justiça que estabelece que um pedido anterior de proteção internacional foi indeferido com base numa legislação nacional contrária ao direito da União — embora não crie obrigação para as autoridades competentes de revogar oficiosamente a decisão definitiva de indeferimento desse pedido — impede, contudo, que as mesmas autoridades declarem inadmissível um pedido subsequente da mesma pessoa, em aplicação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, uma vez que constitui um «novo elemento», na aceção desta disposição [29]. Entendeu, em substância, que, enquanto um procedimento de concessão de proteção internacional já encerrado por uma decisão definitiva está protegido, em todos os seus aspetos, pelos princípios da segurança jurídica ou do caso julgado (de tal modo que o direito da União não exige que esse procedimento seja reaberto oficiosamente, salvo em determinadas circunstâncias restritas), a proteção concedida por esses princípios não obsta a que o requerente apresente um pedido subsequente e esse pedido de ser apreciado, com base no facto de, mesmo que a sua situação de facto tenha permanecido virtualmente inalterada, há uma decisão (no caso, um acórdão) do Tribunal de Justiça que deve ser vista como um «novo elemento» na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e do artigo 40.º da Diretiva 2013/32 [30].

[24] V. n.ºs 185 a 186 do Acórdão de 14 de maio de 2020.

[25] *Ibidem*, n.º 185.

[26] *Ibidem*, n.º 186.

[27] V. Acórdão de 13 de janeiro de 2004 (C-453/00, EU:C:2004:17).

[28] V. n.º 187 do Acórdão de 14 de maio de 2020.

[29] *Ibidem*, n.ºs 194 e 203.

[30] Para ser claro, daqui resulta que, se uma pessoa apresentar um pedido subsequente e existir um acórdão do Tribunal de Justiça que possa ser considerado um «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, e que «aumente consideravelmente a probabilidade» de poder beneficiar da proteção internacional, é necessária uma nova apreciação de todos os elementos relevantes, mesmo dos que já foram considerados no âmbito do procedimento de asilo anterior.

44. Observo que, na audiência, o Governo Alemão alegou, em substância, que, caso qualquer acórdão do Tribunal de Justiça pudesse, na sequência do Acórdão de 14 de maio de 2020, ser considerado um «novo elemento» e impedir que um pedido subsequente fosse declarado inadmissível, as autoridades competentes de um Estado-Membro seriam obrigadas a *reapreciar uma decisão administrativa que já se tornou definitiva* sempre que o Tribunal de Justiça proferisse um acórdão relativo ao direito de asilo, independentemente de terem decorrido os prazos para impugnar essa decisão definitiva.

45. Concordo com esse Governo que a distinção estabelecida pelo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 14 de maio de 2020, entre, por um lado, a inexistência de obrigação de as autoridades competentes dos Estados-Membros reapreciarem uma decisão já proferida sobre um pedido anterior do interessado, mesmo que exista um «novo elemento» e, por outro, a obrigação de essas autoridades, à luz desse mesmo elemento, declararem admissível e apreciarem o mérito de um pedido subsequente dessa mesma pessoa, pode parecer, em certa medida, artificial. Com efeito, em ambos os casos, as autoridades competentes dos Estados-Membros são, no essencial, obrigadas a reanalisar a situação da pessoa tendo em devida conta o «novo elemento» [31].

46. Existem, no entanto, várias razões convincentes que, na minha opinião, explicam que um acórdão do Tribunal de Justiça, sem afetar a validade de uma decisão definitiva já proferida sobre um pedido anterior, deva ser considerado um «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e do artigo 40.º da Diretiva 2013/32.

47. A este respeito, observo que, no Acórdão de 14 de maio de 2020, o Tribunal de Justiça declarou que, se um pedido subsequente for declarado inadmissível por falta de um «novo elemento», numa situação em que é evidente, à luz de um acórdão do Tribunal de Justiça, que o indeferimento de um pedido anterior do interessado era contrário ao direito da União, a aplicação incorreta do direito da União pode reproduzir-se em cada novo pedido de proteção internacional do interessado, sem que fosse possível conceder-lhe o benefício de uma análise do seu pedido que não estivesse afetada pela violação desse direito. Considerou que tal obstáculo à aplicação efetiva das regras do direito da União relativas ao processo de concessão de proteção internacional não pode ser razoavelmente justificado pelos princípios da segurança jurídica ou do caso julgado [32].

48. O próprio Governo Alemão reconhece que deve ser encontrado um ponto de equilíbrio entre a necessidade de garantir a proteção deste princípio e o interesse dos requerentes de proteção internacional em obter uma nova decisão. Admite, assim, que o princípio do caso julgado não é absoluto e pode, em determinadas circunstâncias, ser ponderado com outras considerações.

49. Dito isto, compreendo que tanto esse Governo como o Governo Austríaco estejam um pouco preocupados com o facto de o princípio do caso julgado não estar suficientemente salvaguardado se for dado ao conceito de «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, um alcance demasiado amplo.

[31] Em termos formais, a obrigação de as autoridades competentes dos Estados-Membros procederem a uma nova avaliação da situação do requerente aquando da apreciação do seu pedido subsequente não pode, naturalmente, ser equiparada à obrigação de essas autoridades reapreciarem, por sua própria iniciativa, uma decisão que já se tornou definitiva. O Tribunal de Justiça deixou isso bem claro no seu Acórdão de 14 de maio de 2020.

[32] V. n.º 197 do Acórdão de 14 de maio de 2020. Observo, a este respeito, que o Tribunal de Justiça se baseou no Acórdão de 2 de abril de 2020, CRPNPAC e Vueling Airlines (C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260, n.ºs 95 e 96).

50. Relativamente a este argumento, recordo que, para que um «novo elemento» possa impedir que um pedido subsequente seja declarado inadmissível, deve, como já indiquei no n.º 32, *supra*, «aument[ar] consideravelmente a probabilidade» de o requerente poder beneficiar de proteção internacional. À luz deste requisito prévio, é evidente, como a Comissão salientou na audiência, que, contrariamente ao que esses Governos alegam, nem todos os acórdãos do Tribunal de Justiça podem conduzir a esse resultado.

51. Além disso, entendo que é necessária uma explicação sobre a relevância do princípio do caso julgado. Como já referi no n.º 29, *supra*, o considerando 36 da Diretiva 2013/32 menciona expressamente este princípio e liga-o à possibilidade, prevista no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva, de os Estados-Membros declararem os pedidos subsequentes não admissíveis. No entanto, tal não significa, a meu ver, que este princípio tenha necessariamente um papel a desempenhar em todas as situações em que seja apresentado um pedido subsequente.

52. Com efeito, para que o princípio do caso julgado seja relevante, é necessária uma *decisão judicial* [33]. Contudo, muitas vezes, o procedimento relativo a um pedido anterior do interessado pode ter sido encerrado por uma mera *decisão administrativa* das autoridades competentes da qual não foi oportunamente interposto recurso para um órgão jurisdicional. Nestes casos, este princípio não pode ser aplicado, uma vez que não existe uma decisão judicial à qual possa ser associado. Como o Tribunal de Justiça aparentemente reconheceu no Acórdão de 14 de maio de 2020, é então uma forma diferente - e de algum modo menos absoluta - do princípio da segurança jurídica que se torna relevante. É claro que, na prática, isto não faz grande diferença. Com efeito, como o Tribunal de Justiça declarou no referido acórdão, o princípio da segurança jurídica exige que os órgãos administrativos não sejam obrigados, em princípio, a reavaliar uma situação que já apreciaram. Contudo, não é menos verdade que, em termos conceptuais, não se deve exagerar a importância do princípio do caso julgado, no âmbito da aplicação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32.

53. Daqui decorre que o princípio do caso julgado — que é uma expressão do princípio da segurança jurídica [34] — não é aplicável *per se* numa situação em que um pedido subsequente é apresentado após ter sido proferida uma decisão administrativa definitiva relativa a um pedido anterior do interessado que nunca foi confirmado por uma decisão judicial. Como foi explicado no passado, é precisamente porque as sentenças são consideradas diferentes dos outros atos de natureza jurídica que beneficiam de uma «forma especial de proteção» por força do princípio do caso julgado [35]. Esse grau de proteção mais elevado não é, em princípio, conferido aos atos administrativos [36].

54. No contexto do presente processo, os princípios da segurança jurídica e do caso julgado devem, em todo o caso, ser ponderados com o facto de, ao adotar a Diretiva 2013/32, o legislador da União ter expressamente pretendido limitar as circunstâncias em que um pedido subsequente pode ser declarado inadmissível. Com efeito, a Comissão reconheceu, no considerando 36 da referida diretiva, que a possibilidade de os Estados-Membros «considerar[em] o pedido [subsequente] não admissível, segundo o princípio do caso julgado» já não se aplica se o requerente «aduzir novos argumentos ou elementos de prova». Esta possibilidade é ainda limitada pela redação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e do artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da referida diretiva,

[33] V. Turmo, A., «L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne», Bruylant, 2017, p. 46.

[34] V. Acórdão de 1 de junho de 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, n.º 46).

[35] Turmo, A., «L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne», Bruylant, 2017, p. 46.

[36] *Ibidem*, p. 49 a 52. É por esta razão que o Tribunal de Justiça admitiu exceções e declarou que os atos administrativos podem, por vezes, ter de ser reexaminados (v., a este respeito, Acórdão de 13 de janeiro de 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17).

que dispõe que basta, a este respeito, que um «novo elemento» tenha sido «apresentado» pelo requerente ou tenha «surgi[do]». Daqui resulta que, embora o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 possibilite o indeferimento de pedidos subsequentes por serem considerados não admissíveis, esta disposição procura igualmente concretizar o reconhecimento expresso do legislador da União de que existem razões pelas quais um requerente pode ter de apresentar um novo pedido de proteção internacional na sequência de uma decisão negativa das autoridades competentes [37].

55. A este respeito, recordo, como já assinalei no n.º 30, *supra*, que o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, juntamente com outras disposições desta diretiva, visa assegurar, especialmente, a proteção do princípio da *não repulsão*, que é garantido como direito fundamental no artigo 19.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») [38] e mencionado no considerando 3 desta diretiva [39]. Na minha opinião, este princípio exige que, em todos os procedimentos de concessão de proteção internacional, a regra geral (apenas com exceções restritas) seja a obrigação de as autoridades competentes apreciarem o pedido quanto ao mérito, à luz de todos os fatores relevantes [40], uma vez que os Estados-Membros são obrigados, tanto ao abrigo do direito da União como do direito internacional [41], a assegurar que os requerentes não sejam expulsos ou obrigados a regressar, seja de que forma for, a uma situação em que possam ser perseguidos [42]. Esta obrigação, que não pode ser derrogada [43], aplica-se igualmente às pessoas que tenham apresentado um pedido subsequente [44]. Daqui resulta que a exceção prevista no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 é necessariamente limitada pelo princípio da *não repulsão*.

56. Um pedido subsequente não pode ser indeferido por ser considerado inadmissível se existir o risco, à luz de um acórdão do Tribunal, de que o interessado possa ser reenviado para onde possa ser perseguido, em violação desse princípio. Pode ser esse o caso, na minha opinião, se existir, por exemplo, um acórdão do Tribunal de Justiça que não tenha sido tomado em consideração durante o procedimento anterior e que declare que é muito provável que um ato cometido por uma pessoa na situação do requerente seja entendido como um ato de oposição política e o venha a expor a

[37] É por esta razão, por exemplo, que os Estados-Membros não devem, quando estabelecem disposições de direito nacional relativas ao quadro processual para a apreciação preliminar referida no artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, «impossibilitar o acesso dos requerentes a um novo procedimento, nem implicar a supressão efetiva ou a obstrução grave desse acesso» (v. artigo 42.º, n.º 2, dessa diretiva).

[38] V. Acórdão de 24 de junho de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, n.º 65).

[39] O facto de a política comum do asilo desenvolvida pela União Europeia se destinar a garantir a observância deste princípio é igualmente mencionado no artigo 78.º, n.º 1, TFUE.

[40] V., mais uma vez, considerando 18 da Diretiva 2013/32, que exige que as autoridades competentes procedam a uma *apreciação adequada e completa*. V., também, artigo 4.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2011/95 («[i]ncumbe ao Estado-Membro apreciar, em cooperação com o requerente, os elementos pertinentes do pedido»).

[41] O princípio da *não repulsão* faz igualmente parte dos princípios fundamentais que estão na base da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [Coletânea de Tratados das Nações Unidas, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], que entrou em vigor em 22 de abril de 1954 (completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967) (a seguir «Convenção de Genebra»).

[42] Para uma discussão geral sobre o princípio da *não repulsão* e a sua relação com o estatuto de «refugiado», v. Chetail, V. «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», *in La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelas, 2001.

[43] É precisamente porque este princípio não pode ser derrogado que o artigo 41.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 indica que os Estados-Membros só podem prever exceções ao direito de permanência do interessado no seu território enquanto aguarda a apreciação do seu pedido subsequente se o princípio da *não repulsão* for respeitado.

[44] A este respeito, registo que o EASO (atual EUAA) observou que a possibilidade de os requerentes de asilo apresentarem um pedido subsequente é fundamental para assegurar o respeito do princípio da *não repulsão* (v. «Guia prático sobre pedidos subsequentes», dezembro de 2021, p. 9).

perseguição, caso seja reenviado para o seu país de origem [45]. Esse acórdão deve, a meu ver, impedir que o pedido subsequente do requerente seja declarado inadmissível e considerado um «novo elemento».

57. Além disso, saliento que o Tribunal de Justiça recordou, no Acórdão de 14 de maio de 2020, a importância do direito, reconhecido no artigo 18.º da Carta e concretizado pelas Diretivas 2011/95 e 2013/32, de poder beneficiar da proteção internacional, se estiverem preenchidas as condições exigidas pelo direito da União. Declarou que o efeito útil desse direito ficaria gravemente comprometido se um pedido subsequente pudesse ser declarado não admissível em aplicação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, numa situação em que é claro, à luz do acórdão do Tribunal de Justiça, que a decisão definitiva relativa a um pedido anterior do interessado era contrária ao direito da União [46].

58. Mais genericamente, saliento ainda, a este respeito, que o artigo 78.º, n.º 1, TFUE dispõe que a política comum desenvolvida pela União Europeia em matéria de asilo se destina não só a garantir a observância do princípio da não repulsão, mas também a conceder um «estatuto adequado» a qualquer nacional de um país terceiro «que necessite de proteção internacional». Este objetivo está subjacente à Diretiva 2013/32 e ao sistema de asilo da União no seu conjunto. Com efeito, como explicou a Comissão, esta diretiva visa facilitar o acesso ao procedimento de asilo [47]. Acrescento que, a nível conceptual, o direito de poder beneficiar de proteção internacional decorre da ideia, também amplamente aceite no âmbito da Convenção de Genebra, de que se deve considerar que uma pessoa tem direito a proteção como «refugiado» logo que preencha os critérios estabelecidos a este respeito, independentemente de o estatuto de «refugiado» lhe ter sido formalmente conferido ou não. Por conseguinte, quando as autoridades competentes dos Estados-Membros apreciam um pedido de proteção internacional, não «concedem» ou «conferem», em sentido estrito, o estatuto de «refugiado» ao interessado. Reconhecem, pelo contrário, a existência de um estatuto que se considera já existir [48].

59. Resulta destas considerações, como o Tribunal de Justiça considerou no Acórdão de 14 de maio de 2020, que, embora o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 possibilite o indeferimento de pedidos subsequentes por serem inadmissíveis, por respeito dos princípios do caso julgado ou da segurança jurídica e a fim de evitar a imposição de encargos administrativos desproporcionados às autoridades nacionais competentes, estas considerações perdem inevitavelmente a sua importância se se revelar, à luz de um acórdão do Tribunal de Justiça que não foi analisado durante o procedimento anterior de concessão de proteção internacional, que a decisão definitiva negativa que encerrou esse procedimento foi adotada em violação do direito do interessado, ao abrigo do artigo 18.º da Carta, de poder beneficiar de proteção internacional, se estiverem preenchidas as condições exigidas pelo direito da União, ou do princípio da não repulsão protegido pelo artigo 19.º da Carta. Na minha opinião, o legislador da União pretendeu,

[45] Sem prejuízo das verificações do órgão jurisdicional de reenvio, parece-me ser esse o caso do acórdão invocado por A. A. no processo principal.

[46] V. n.os 195 e 196 do Acórdão de 14 de maio de 2020. Como a Comissão alegou na audiência, o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 visa garantir o direito dos requerentes de asilo a que os seus pedidos de proteção internacional sejam apreciados pelas autoridades nacionais competentes, assegurando simultaneamente que essas autoridades não sejam sujeitas a encargos administrativos excessivos.

[47] V., a este respeito, considerando 11 da Diretiva 2013/32, que afirma que é para garantir uma «*avaliação global e eficiente das necessidades de proteção internacional* dos requerentes» que o quadro da UE relativo aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional se baseia no conceito de procedimento único (o sublinhado é meu).

[48] V. «Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés», publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (disponível em francês no seguinte endereço: https://www.unhcr.org/fr/media/guide-des-procedures-et-criteres-appliquer-pour-determiner-le-statut-de-refugie-au-regard-de, p. 9).

no contexto da aplicação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva, que os direitos protegidos por estas disposições da Carta funcionassem como um contrapeso em relação a esses mesmos princípios, o que significa que, em geral, os acórdãos do Tribunal de Justiça, que são relevantes para determinar as circunstâncias em que esses direitos podem ser violados, devem poder ser considerados «novos elementos» [49].

60. A este respeito, gostaria de sublinhar um outro elemento que tem, a meu ver, uma importância *prática* significativa. Como já referi, a possibilidade de declarar inadmissíveis os pedidos subsequentes tem como principal objetivo evitar que sejam impostos encargos administrativos desproporcionados às autoridades nacionais competentes, obrigando-as a reavaliar uma situação que já apreciaram.

61. Ao mesmo tempo, como expliquei no n.º 32, *supra*, as autoridades competentes dos Estados-Membros são obrigadas (por força do artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32) a proceder a uma apreciação preliminar de cada pedido subsequente que lhes é apresentado, a fim de avaliar se existe um «novo elemento» relacionado com a análise do preenchimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional e no qual a decisão anterior não pôde ser fundamentada. À luz destas obrigações específicas, não me parece excessivamente oneroso nem inviável, na prática, obrigá-las a considerar, no âmbito dessa mesma avaliação, se existem «elementos» da jurisprudência do Tribunal de Justiça que tenham surgido e que possam afetar favoravelmente as possibilidades de o interessado beneficiar de proteção internacional.

62. A este respeito, não preciso de salientar que, no tratamento dos pedidos de proteção internacional, as autoridades competentes dos Estados-Membros têm naturalmente a obrigação de conhecer e aplicar corretamente o direito da União. Em conformidade com as conclusões a que o Tribunal de Justiça chegou no Acórdão de 14 de maio de 2020 e que recordei acima, um requerente não deve, por conseguinte, ser indefinidamente prejudicado por aquilo que é, principalmente, da responsabilidade do órgão jurisdicional pertinente e das referidas autoridades.

63. Além disso, observo que não é obrigatório que os requerentes sejam representados por um advogado durante o procedimento administrativo perante as autoridades competentes [50]. Não seria, por conseguinte, razoável, na minha opinião (tendo em conta, também, que essas pessoas são oriundas de países não Membros e não conhecem necessariamente o direito da União), que se vissem na impossibilidade de ver o seu pedido subsequente apreciado e que se considerasse que lhes foi «retirada essa oportunidade» por não terem impugnado, em tempo útil, uma decisão contrária ao direito da União adotada no âmbito de um procedimento anterior perante aquelas autoridades.

64. À luz destas considerações, é para mim claro que a exceção ao direito de os requerentes verem o seu pedido apreciado quanto ao mérito, consagrado no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, deve ficar limitada a circunstâncias restritas e que o conceito de «novo elemento» deve ser interpretado de forma suficientemente ampla para incluir a existência de um acórdão do Tribunal de Justiça que estabeleça que a decisão adotada em relação a um pedido

[49] Desde que, naturalmente, esse acórdão não só seja relevante para determinar se o interessado pode beneficiar de proteção internacional, mas também «aument[e] consideravelmente a probabilidade» de o interessado ser reconhecido como tal.

[50] Com efeito, embora o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 exija aos Estados-Membros que assegurem a concessão de assistência jurídica e representação gratuitas, a pedido, nos processos de recurso previstos no capítulo V desta diretiva, essa obrigação não é aplicável durante a apreciação de um pedido de proteção internacional pelas autoridades competentes (v., nomeadamente, artigo 22.º da mesma diretiva).

anterior da mesma pessoa era contrária ao direito da União e que não só seja relevante para determinar se essa pessoa pode beneficiar da proteção internacional, mas também se «aument[a] consideravelmente a probabilidade» de ser reconhecida como tal.

65. No que importa, acrescento que é à luz dessa interpretação que o terceiro período do n.º 203 do Acórdão de 14 de maio de 2020 deve, na minha opinião, ser lido. Essa frase, cujo significado foi debatido na audiência, prevê que o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 «*não é aplicável* a um pedido subsequente, na aceção do artigo 2.º, alínea q), dessa diretiva, quando o órgão de decisão declare que o indeferimento definitivo do pedido anterior é contrário ao direito da União» [51]. Em meu entender, é claro dos n.ºs 196 a 198 do Acórdão de 14 de maio de 2020 que a mesma sentença foi incluída pelo Tribunal de Justiça apenas para assegurar que a pessoa não ficaria impedida de obter uma nova apreciação da sua situação num cenário em que parece que o indeferimento do seu pedido é contrário ao direito da União. Como tal, sou de opinião que o que o Tribunal de Justiça quis dizer, no terceiro período do n.º 203, ao afirmar que o artigo 33.º, n.º 2, alínea d) dessa diretiva não era aplicável, é que o fundamento de inadmissibilidade constante dessa disposição não era oponível a uma pessoa, se for claro que o indeferimento do seu pedido anterior era contrário ao direito da União.

66. Após ter procedido a estes esclarecimentos e ter explicado, em termos gerais, por que razão um acórdão do Tribunal de Justiça constitui, em determinadas circunstâncias, um «novo elemento» na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, passo a abordar especificamente as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio quanto à questão de saber se esse conceito se aplica a um acórdão como o que está em causa no processo principal.

3. Para além do Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de maio de 2020

a) Quanto ao caso em apreço no processo principal

67. Tal como o Acórdão de 14 de maio de 2020, o acórdão que A. A. invoca no âmbito do processo principal foi proferido *após* a adoção de uma decisão definitiva relativa ao seu pedido inicial de proteção internacional. No entanto, não declara que determinadas normas nacionais são contrárias ao direito da União. A este respeito, recordo que o Tribunal de Justiça considerou, no último acórdão, que, num contexto de conflito armado, particularmente de guerra civil, e na falta de possibilidade legal de se exonerar das obrigações militares, é altamente provável que a recusa de cumprir o serviço militar seja interpretada pelas autoridades como um ato de oposição política, independentemente das motivações pessoais eventualmente mais complexas do interessado [52]. Com base, nomeadamente, nessa consideração, o Tribunal de Justiça declarou que, nessas circunstâncias, existe uma forte presunção de que a recusa de cumprir o serviço militar nas condições especificadas no artigo 9.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2011/95 está relacionada com um dos cinco motivos recordados no artigo 10.º da mesma [53].

[51] O sublinhado é meu.

[52] V. n.º 60 do Acórdão Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço militar e asilo).

[53] *Ibidem*, n.º 61. Recordo que, para que uma pessoa obtenha o estatuto de «refugiado» ao abrigo do artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2011/95, deve ser estabelecido um nexo entre os atos de perseguição enumerados no artigo 9.º da Diretiva 2011/95 (ou a falta de proteção em relação a tais atos) e os motivos de perseguição enumerados no artigo 10.º desta diretiva (v. artigo 9.º, n.º 3, da referida diretiva). No Acórdão Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço militar e asilo), o Tribunal de Justiça reconheceu que esse nexo pode, em determinadas circunstâncias, ser presumido.

68. Segundo A. A., resulta deste acórdão que o ónus da prova que lhe foi imposto, no âmbito do procedimento relativo ao seu anterior pedido de proteção internacional, ultrapassa o que o direito da União exige. Como referi no n.º 15, *supra*, quando o Serviço Federal para a Migração e os Refugiados recusou conceder a A. A. o estatuto de «refugiado», fê-lo com base no facto de este não ter demonstrado, com suficiente certeza, que a sua partida da Síria após a conclusão do serviço militar seria considerada um ato de oposição política. Por conseguinte, esta autoridade não partiu do pressuposto de que, se A. A. regressasse à Síria, as sanções ou as ações judiciais a que a sua atitude o poderia expor estariam relacionadas com um motivo de perseguição.

69. Tendo em conta estas circunstâncias, A. A. alega, perante o órgão jurisdicional de reenvio, que o Acórdão Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço militar e asilo) constitui uma alteração da sua «situação jurídica», na aceção do direito nacional, que deve impedir que o seu pedido subsequente seja declarado inadmissível. Com efeito, na sua opinião, deve ser considerado um «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e do artigo 40.º da Diretiva 2013/32.

70. A Comissão concorda, no essencial, com esta interpretação. Por seu turno, os Governos Alemão e Austríaco alegam que só um acórdão do Tribunal de Justiça que declare ou conduza à invalidade ou à revisão da legislação nacional ou da base jurídica da própria decisão anterior pode ser considerado um «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32. Explicam que, por força do direito alemão e do direito austríaco, um acórdão que, como o acórdão em causa no processo principal, se limite a implicar uma alteração da interpretação das disposições nacionais, sem afetar a sua validade ou exigir a sua alteração, não cria a obrigação de as autoridades competentes declararem admissível um pedido subsequente.

71. Concordo com a Comissão. Na minha opinião, o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 não prevê a distinção que os Governos Alemão e Austríaco estabelecem com base no seu direito nacional.

72. Observo, a este respeito, que nem a redação das duas primeiras questões nem as informações constantes dos autos permitem perceber claramente se o órgão jurisdicional solicita esclarecimentos sobre a questão de saber se, ao aplicar o conceito de «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, há que distinguir as decisões do Tribunal de Justiça que, segundo as palavras do órgão jurisdicional de reenvio, «não declara[m] a incompatibilidade de uma disposição nacional com o direito da União» das que o fazem (primeiro aspeto), ou se há que distinguir as decisões do Tribunal de Justiça que conduzem à invalidade ou à modificação da legislação nacional das que apenas obrigam a uma reinterpretação dessa legislação (segundo aspeto). O primeiro aspeto resultaria numa distinção baseada na redação dos acórdãos do Tribunal de Justiça, enquanto o segundo se concentraria nos diferentes efeitos que tais decisões podem ter nas disposições nacionais, independentemente da sua redação.

73. Passo a analisar ambos os aspetos, antes de discutir brevemente a questão, suscitada durante a audiência, de saber se deve ser estabelecido outro tipo de distinção, consoante a decisão do Tribunal de Justiça já exista no momento em que foi adotada uma decisão definitiva relativa a um pedido anterior do interessado ou seja proferida *a posteriori*.

1) Quanto ao primeiro aspeto

74. Quanto ao primeiro aspeto, noto que é verdade que, nos n.os 194 e 203 e no dispositivo do Acórdão de 14 de maio de 2020, o Tribunal de Justiça fez referência expressa a «um acórdão do Tribunal de Justiça *que declara a incompatibilidade* com o direito da União *de uma regulamentação nacional*» [54]. No entanto, é evidente que o Tribunal de Justiça nunca pretendeu, com esta formulação, introduzir uma distinção entre os acórdãos que contêm tal conclusão e os que se limitam a dar orientações quanto à interpretação do direito da União.

75. A este respeito, nunca é demais sublinhar que, quando o Tribunal de Justiça se pronuncia a título prejudicial, a pedido dos órgãos jurisdicionais nacionais, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, pronuncia-se sobre a interpretação ou a validade das disposições do direito da União. Por conseguinte, não se pronuncia sobre a validade de *disposições nacionais* ou sobre a sua compatibilidade com o direito da União. Com efeito, cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais retirar as consequências necessárias da jurisprudência do Tribunal de Justiça e, se for caso disso, reinterpretar ou deixar de aplicar o direito nacional pertinente. Tal aplica-se a todos os casos em que o Tribunal de Justiça profere uma decisão prejudicial.

76. Daqui resulta que é pura e simplesmente impossível, a meu ver, distinguir os acórdãos do Tribunal de Justiça com base em duas categorias: os que declaram a incompatibilidade de certas disposições nacionais com o direito da União e os que se limitam a dar orientações quanto à interpretação do direito da União. Estes dois tipos de acórdãos são da mesma natureza e ambos dizem respeito à interpretação do direito da União.

77. Feito este esclarecimento, passo a explicar a razão pela qual considero que o conceito de «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, não permite estabelecer uma distinção entre os acórdãos do Tribunal de Justiça que implicam uma obrigação de alteração ou revogação das disposições nacionais pertinentes e os que apenas implicam uma interpretação diferente dessas disposições.

2) Quanto ao segundo aspeto

78. Na minha opinião, a distinção que acabo de expor no número anterior não pode ser aceite. Além de ser demasiado formalista, essa interpretação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 significaria que a definição do conceito de «novo elemento» dependeria da redação das disposições nacionais e, por conseguinte, introduziria disparidades inaceitáveis quanto ao nível de proteção dos requerentes de proteção internacional entre os Estados-Membros.

79. Isto significaria que apenas um Estado-Membro cuja legislação nacional tenha sido redigida de forma restrita seria obrigado a considerar esse acórdão como um «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 (porque a sua legislação teria de ser revogada ou alterada à luz do acórdão do Tribunal de Justiça). Os outros Estados-Membros, cuja legislação

[54] O sublinhado é meu.

seria redigida de forma mais ampla, não estariam sujeitos à mesma obrigação. Uma pessoa veria o seu pedido subsequente ser declarado admissível ou inadmissível em função do caráter restrito ou amplo da redação da legislação nacional a que está sujeita [55].

80. Na minha opinião, é difícil pensar numa situação em que a aplicação uniforme do direito da União, que o artigo 267.º TFUE visa salvaguardar e que exige que todos os Estados-Membros tenham em conta os elementos de interpretação do direito da União que o Tribunal de Justiça fornece na sua jurisprudência, possa estar mais em risco. Por conseguinte, não me parece que a distinção que o direito alemão estabelece entre os acórdãos que conduzem à invalidade ou à alteração de uma legislação nacional e os que apenas obrigam a uma reinterpretação dessa legislação deva ter influência no contexto da aplicação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32.

81. Resulta das considerações anteriores que o conceito de «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, deve ser interpretado no sentido de que também se pode aplicar a um acórdão do Tribunal de Justiça que implique uma alteração da interpretação das disposições nacionais em que se baseou a decisão definitiva relativa a um pedido anterior do interessado, sem afetar a validade dessas disposições ou a sua redação.

b) A data em que foi proferida a decisão do Tribunal de Justiça é relevante?

82. Como já referi anteriormente, o acórdão que A. A. pretende invocar no processo principal foi adotado *após* a prolação da decisão definitiva sobre o seu pedido inicial (tal como o Acórdão de 14 de maio de 2020). No entanto, na audiência, as partes responderam igualmente a perguntas do Tribunal de Justiça relativas à situação em que tal acórdão é proferido não *após*, mas *antes* da adoção dessa decisão definitiva. Não sendo esta a situação que está em causa no processo principal, entendo que o Tribunal de Justiça não tem de apreciar a questão mais ampla de saber se, em tais circunstâncias, um acórdão do Tribunal de Justiça deve igualmente ser considerado um «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32. No entanto, se, apesar de tudo, decidir fazê-lo, apresento as observações que se seguem.

83. Retomando a definição do conceito de «novo elemento», que recordei no n.º 34, *supra*, é evidente que este conceito se aplica a elementos que não foram apreciados no âmbito da decisão proferida sobre o pedido anterior e em relação aos quais essa decisão não pôde ser fundamentada [56].

84. Concordo que esta definição se aplica mais facilmente a um acórdão proferido *após*, e não *antes*, da decisão definitiva relativa ao pedido inicial. A este respeito, entendo que o Governo Alemão alegou, na audiência, que, se já existisse um acórdão do Tribunal de Justiça no momento em que tal decisão foi proferida, esse acórdão *poderia ter sido* tomado em consideração pelas autoridades competentes e, assim, não pode ser considerado um elemento em relação ao qual essa decisão não pôde ser fundamentada, em conformidade com os critérios que acabo de recordar. Devo dizer que sou, de algum modo, sensível a este argumento. Com efeito, uma vez que os Estados-Membros devem permitir que as decisões proferidas pelas suas autoridades

[55] Como já recordei no n.º 57, *supra*, no Acórdão de 14 de maio de 2020, o Tribunal de Justiça associou a sua interpretação deste conceito à importância do direito de poder beneficiar da proteção internacional, se estiverem preenchidas as condições exigidas pelo direito da União (ver pontos 195 e 196 deste acórdão). É evidente que não pode ter querido dizer que a possibilidade de invocar esse direito deverá depender da redação da legislação nacional

[56] V. Acórdão de 10 de junho de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novos elementos ou provas) (C-921/19, EU:C:2021:478, n.º 50).

competentes sejam impugnadas perante um órgão jurisdicional, a eventual não tomada em consideração de um acórdão do Tribunal de Justiça já existente deve, em princípio (e abstraindo das dificuldades práticas que os requerentes enfrentam e que já expus no n.º 62, *supra*), ser abordada no decurso do processo de recurso da decisão que não toma (ou toma incorretamente) em consideração esse acórdão.

85. No entanto, não me parece que o simples facto de já existir um acórdão do Tribunal de Justiça no momento em que foi proferida a decisão definitiva sobre o pedido inicial possa, para efeitos da interpretação do conceito de «novo elemento», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, conduzir a um resultado diferente no caso de o mesmo acórdão apenas ter surgido *após* a prolação dessa decisão. A distinção seria, como alega a Comissão, artificial. Com efeito, a questão de saber se um acórdão do Tribunal de Justiça deve ou não ser considerado um «novo elemento» não pode depender, pelas razões que explanei nos n.ºs 40 a 65, *supra*, da data em que foi adotado. Como o Tribunal de Justiça indicou no Acórdão de 14 de maio de 2020, o que importa é que, na situação em que a decisão relativa a um pedido anterior do interessado parece ser contrária ao direito da União, essa pessoa não está impedida de apresentar um pedido subsequente e de ver esse pedido examinado.

86. A este respeito, acrescento, em primeiro lugar, que mesmo num caso em que um acórdão do Tribunal seja proferido *após* a adoção de uma decisão definitiva sobre um pedido anterior de proteção internacional, considera-se que esse acórdão tem efeitos *ex tunc*, e o seu conteúdo é, portanto, considerado como se existisse desde o início. A meu ver, isto torna pouco significativa a distinção entre os acórdãos proferidos *após* essa decisão final ser adotada e os que são proferidos *antes*, uma vez que os efeitos jurídicos destas duas categorias de acórdãos são, na prática, os mesmos.

87. Em segundo lugar, e constituindo o aspeto mais importante, observo que o Tribunal de Justiça já esclareceu que o conceito de «novo elemento» se aplica igualmente a elementos que já existiam, mas que não foram invocados pelo requerente durante o procedimento relativo ao seu pedido anterior, ainda que pudessem ter sido apresentados em apoio desse pedido [57]. Este esclarecimento, prestado após a prolação do Acórdão de 14 de maio de 2020, é, na minha opinião, fundamental. É certo que o «novo elemento» que levou o Tribunal de Justiça a essa conclusão era, no processo que conduziu a esse acórdão, de natureza factual e não jurídica (a saber, o facto de o recorrente não ter revelado a sua orientação sexual durante o procedimento relativo ao seu primeiro pedido). No entanto, o Tribunal de Justiça declarou expressamente que o artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2013/32 «não estabelece qualquer distinção consoante os elementos ou factos invocados em apoio de um pedido subsequente tenham surgido antes ou depois de ter sido tomada a decisão» [58].

88. Por conseguinte, resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, desde que um acórdão do Tribunal de Justiça possa ser considerado um «novo elemento», na aceção destas disposições e do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, a data da prolação desse acórdão é irrelevante [59].

[57] V. Acórdão de 9 de setembro de 2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Pedido subsequente de proteção internacional) (C-18/20, EU:C:2021:710, n.º 37).

[58] *Ibidem*. Observo, de passagem, que o EASO explica, no seu «Guia prático sobre pedidos subsequentes» (dezembro de 2021, p. 26), que esses elementos «são novos porque não foram examinados durante o procedimento anterior e a decisão definitiva relativa ao pedido anterior não se baseou neles».

[59] Como salientou o advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe nas suas Conclusões no processo Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Pedido subsequente de proteção internacional), C-18/20, EU:C:2021:302, n.º 44], essa interpretação deve ser particularmente clara à luz do artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32.

89. Essa interpretação lata do conceito de «novo elemento» parece-me ser coerente com a fundamentação do Tribunal no Acórdão de 14 de maio de 2020, uma vez que, nesse acórdão, o Tribunal não atribuiu nenhum peso à data em que havia proferido a decisão pertinente.

B. Quanto ao alcance da fiscalização jurisdicional no âmbito de um recurso de uma decisão que declara inadmissível um pedido subsequente de proteção internacional (questão 3)

90. Como já referi no n.º 27, *supra*, com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se se está habilitado, no âmbito do recurso interposto no mesmo por A. A., que apenas diz respeito à decisão do Serviço Federal para a Migração e os Refugiados de indeferimento do seu pedido subsequente por o considerar inadmissível, a proferir uma decisão sobre o mérito do pedido de asilo de A. A. [questão 3.a) e b)]. Em caso de resposta afirmativa, este órgão jurisdicional gostaria de saber quais as eventuais garantias processuais especiais especificadas no capítulo II da Diretiva 2013/32 que lhe devem ser concedidas [questão 3.c)].

91. Na minha opinião, esta questão não suscita grandes dificuldades. Limitarei, assim, a minha análise a algumas observações.

92. Para começar, recordo que resulta claramente do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), ii), da Diretiva 2013/32 que os Estados-Membros devem assegurar que os requerentes de proteção internacional tenham direito a interpor *recurso efetivo* num órgão jurisdicional de uma decisão de indeferimento do seu pedido subsequente por inadmissibilidade.

93. Para ser efetivo, esse recurso deve, como exige o artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, incluir a análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito. Essa análise pode também ter de incluir «uma apreciação das necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva 2011/95/UE». No entanto, tal não é sistematicamente exigido. Com efeito, os órgãos jurisdicionais nacionais só devem apreciar «as necessidades de proteção internacional» *em vez das autoridades administrativas competentes* «se aplicável», ou seja, em determinadas circunstâncias, que não são especificadas por esta disposição nem por outra disposição da referida diretiva.

94. A este respeito, segundo jurisprudência constante, na falta de harmonização dos procedimentos nacionais, as regras detalhadas que estabeleçam o direito de recurso são matérias abrangidas pela ordem jurídica de cada Estado-Membro, por força do princípio da autonomia processual, sob reserva do único requisito de que não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes sujeitas ao direito interno (princípio da equivalência) e, o que constitui um aspeto fundamental, de não tornarem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade)[60]. Estes requisitos refletem a obrigação geral dos Estados-Membros de assegurar a proteção jurisdicional dos direitos que decorrem para os particulares do direito da União.

95. Daqui resulta, e todas as partes interessadas no presente processo concordam, que, na falta de uma disposição da Diretiva 2013/32 que exija o contrário, e sem prejuízo, naturalmente, dos requisitos decorrentes dos princípios da equivalência e da efetividade, cabe a cada Estado-Membro decidir se os seus órgãos jurisdicionais nacionais podem ou devem, ao decidirem um recurso de uma decisão que indefere um pedido subsequente por o considerar

[60] V. Acórdão de 13 de dezembro de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, n.º 26 e jurisprudência referida).

inadmissível, analisar também o mérito do pedido de asilo do interessado em vez das autoridades competentes ou se devem, em vez disso, devolver o pedido a essas autoridades para que estas o apreciem [61].

96. A autonomia processual dos Estados-Membros foi confirmada no Acórdão Alheto [62], no qual o Tribunal de Justiça indicou, embora em relação a uma questão diferente de admissibilidade, que os Estados-Membros são livres de prever, no seu direito nacional, que os órgãos jurisdicionais nacionais que decidem sobre essa questão *não têm* de proceder eles próprios a uma apreciação do pedido quanto ao mérito e podem simplesmente decidir que o processo seja devolvido às autoridades competentes para uma nova apreciação.

97. Na minha opinião, os Estados-Membros têm também a liberdade de prever, como parece fazer no caso vertente o direito alemão, que esses órgãos jurisdicionais *não devem* proceder a essa apreciação. Quando uma disposição nesse sentido é adotada no direito nacional, os órgãos jurisdicionais nacionais devem observá-la, sempre na condição de que os princípios da efetividade e da equivalência sejam respeitados. Se for esse o caso, um órgão jurisdicional nacional como o órgão jurisdicional de reenvio *não* está habilitado, no âmbito de um recurso interposto no mesmo por um particular de uma decisão que indefere o seu pedido subsequente por ser considerado inadmissível, a proferir igualmente uma decisão quanto ao mérito do pedido de asilo dessa pessoa.

98. Parece-me que deve, por conseguinte, ser dada uma resposta negativa às questões 3.a) e b) e que o Tribunal de Justiça não tem de responder à questão 3.c., uma vez que esta questão está sujeita à condição de que a questão 3.b) seja respondida afirmativamente.

99. No entanto, caso o Tribunal de Justiça tenha uma opinião diferente e considere que, em tais circunstâncias, os órgãos jurisdicionais nacionais devem ainda assim ser autorizados a apreciar o pedido da pessoa quanto ao mérito, então parece-me claro que esse poder só pode ser exercido por esses órgãos jurisdicionais se todos os elementos de facto e de direito relevantes a esse respeito estiverem à sua disposição [63]. Entendo ainda que, em tais circunstâncias, as garantias processuais enumeradas no capítulo II da Diretiva 2013/32, especialmente as previstas no artigo 12.º, nos artigos 14.º a 17.º e 19.º a 25.º da mesma (relativas, por exemplo, à forma como devem ser realizadas as entrevistas pessoais, à prestação de informações jurídicas e processuais ao interessado e ao seu direito a ser informado e a receber assistência jurídica), não podem ser dispensadas pelo simples facto de a apreciação do mérito do pedido de asilo de uma pessoa ser efetuada por um órgão jurisdicional e não pelas autoridades administrativas competentes. Daqui decorre, como explicou a Comissão, que, se essas autoridades não tiverem realizado uma entrevista pessoal com o requerente sobre o mérito do seu pedido de asilo, cabe ao órgão jurisdicional competente realizá-la [64].

[61] V., contudo, Acórdão de 29 de julho de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Este processo dizia respeito a uma situação em que a autoridade nacional competente tinha recusado, por várias vezes, dar cumprimento a uma decisão de um órgão jurisdicional nacional que anulava a sua decisão inicial relativa a um pedido de proteção internacional. O Tribunal de Justiça considerou que, em tais circunstâncias, pode caber ao órgão jurisdicional que proferiu essa decisão alterar a decisão desse órgão e substituir a decisão desse órgão pela sua própria decisão, mesmo que o direito nacional o proíba de o fazer.

[62] Acórdão de 25 de julho de 2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

[63] A este respeito, poderão ter de convidar as autoridades competentes a apresentar qualquer documentação ou elemento de facto (v., neste sentido, Acórdão de 25 de julho de 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, n.º 121).

[64] O facto de os órgãos jurisdicionais nacionais poderem realizar essa entrevista foi esclarecido pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 25 de julho de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, n.º 127).

V. Conclusão

100. Tendo em conta todas as considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal Administrativo de Sigmaringen, Alemanha) do seguinte modo:

1) O artigo 33.º, n.º 2, alínea d), 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, em conjugação com o artigo 40.º da mesma diretiva,

   deve ser interpretado no sentido de que:

   o conceito de «novo elemento» pode incluir um acórdão do Tribunal de Justiça que implica uma alteração da interpretação das disposições nacionais em que se baseou a decisão administrativa definitiva relativa a um pedido anterior do interessado, sem afetar a validade dessas disposições ou a sua redação. O facto de esse acórdão ter sido adotado antes ou após essa decisão definitiva não afeta esta conclusão.

2) O artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, em conjugação com o artigo 40.º da mesma diretiva,

   deve ser interpretado no sentido de que:

   se opõe a uma disposição nacional que permite que um pedido subsequente seja indeferido por ser considerado inadmissível num conjunto de circunstâncias mais amplo do que o previsto nessas disposições, por exemplo, porque adota uma interpretação mais restrita do conceito de «novo elemento» a que essas disposições se referem. Para ser considerado um «novo elemento», um acórdão do Tribunal de Justiça deve, em primeiro lugar, não ter sido considerado pelas autoridades competentes no âmbito do procedimento relativo ao pedido anterior. Em segundo lugar, deve estar «relacionad[o] com a análise do preenchimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE». Além disso, a fim de evitar que um pedido subsequente seja declarado inadmissível, deve «aument[ar] consideravelmente a probabilidade» de o seu pedido ser deferido quanto ao mérito.

3) O artigo 46.º dessa diretiva

   deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que os Estados-Membros adotem disposições segundo as quais os seus órgãos jurisdicionais nacionais não estão habilitados, no âmbito de um recurso interposto nos mesmos de uma decisão que indefere um pedido subsequente por ser considerado inadmissível, a proferir uma decisão quanto ao mérito do pedido de asilo do interessado, desde que, contudo, sejam respeitados os princípios da equivalência e da efetividade.

[i] — A ordem dos n.os 78, 79 e 89 das presentes conclusões foi objeto de alteração após a sua disponibilização em linha.