Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 11 de setembro de 2025 [1]

Processo C-195/25 [Framholm] [i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
contra
Migrationsverket

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Gotemburgo, decidindo em matéria de imigração, Suécia)]

«Reenvio prejudicial — Política de asilo — Proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas — Diretiva 2001/55/CE — Artigos 2.º, alínea a), 3.º, n.º 1, 17.º e 19.º — Proteção internacional — Estatuto de refugiado ou estatuto de proteção subsidiária — Diretiva 2011/95/UE — Artigo 2.º — Diretiva 2013/32/UE — Artigo 10.º, n.º 2 — Concessão do estatuto da proteção subsidiária a pessoas que beneficiam de uma proteção temporária — Limites»

1. O litígio que dá origem ao presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto saber se as pessoas deslocadas a quem foi concedida num Estado-Membro proteção temporária nos termos da Diretiva 2001/55/CE [2] podem requerer nesse Estado-Membro a concessão do estatuto de proteção subsidiária ao abrigo da Diretiva 2011/95/UE [3] e da Diretiva 2013/32/UE [4].

[1] Língua original: espanhol.

[i] O nome do presente processo é fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

[2] Diretiva do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO 2001, L 212, p. 12).

[3] 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).

[4] 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).

2. O Migrationsverket (Serviço das Migrações, Suécia)[5] recusou os pedidos de proteção subsidiária apresentados por seis pessoas, nacionais de países terceiros, que, deslocadas da Ucrânia após a invasão deste último país em 2022, obtiveram na Suécia a proteção temporária regulada pela Diretiva 2001/55.

3. Segundo as autoridades suecas, a pessoa que beneficie de proteção temporária pode apresentar em qualquer altura um pedido de concessão do estatuto de refugiado (asilo). No entanto, a autoridade nacional recusará, sem apreciar o respetivo mérito, o seu pedido de concessão do estatuto de proteção subsidiária.

4. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade do regime nacional de proteção temporária com as normas do direito da União que regulam o acesso aos benefícios da proteção internacional.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2001/55

5. O artigo 1.º estabelece:

«A presente diretiva tem por objeto estabelecer normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, e contribuir para uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.»

6. O artigo 2.º dispõe:

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

a) "Proteção temporária", um procedimento de caráter excecional que assegure, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma proteção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem proteção.

[…]

e) "Refugiados", cidadãos de países terceiros ou apátridas na aceção do artigo 1.º-A da Convenção de Genebra.

[…].»

[5] O Serviço das Migrações é a autoridade responsável pela concessão de autorizações de residência por força da proteção temporária, bem como pela apreciação dos pedidos de asilo e de proteção subsidiária.

7. O artigo 3.º prevê:

«1. A proteção temporária não prejudica o reconhecimento do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra.

[…]

5. A presente diretiva não prejudica a prerrogativa dos Estados-Membros de adotarem ou manterem condições mais favoráveis para as pessoas que beneficiam de proteção temporária.»

8. Em conformidade com o artigo 5.º:

«1. A existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas é declarada por Decisão do Conselho tomada por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, que analisará igualmente todo e qualquer pedido de um Estado-Membro no sentido de a Comissão apresentar uma proposta ao Conselho.

[…].»

9. Nos termos do artigo 17.º:

«1. Os beneficiários de proteção temporária devem ter a possibilidade de apresentar um pedido de asilo em qualquer altura.

2. A análise de qualquer pedido de asilo cujo tratamento não tenha sido ultimado antes do termo do período de proteção temporária será concluída após o termo desse período.»

10. O artigo 19.º tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros podem prever que a proteção temporária não possa ser cumulada com o estatuto de requerente de asilo durante a fase de análise do pedido.

2. Se, em resultado da análise de um pedido de asilo, não for concedido o estatuto de refugiado ou, quando aplicável, outro tipo de proteção a uma pessoa suscetível de beneficiar ou que beneficie de proteção temporária, os Estados-Membros estabelecerão, sem prejuízo do disposto no artigo 28.º, que a proteção temporária é ou continua a ser-lhe concedida durante o período restante de proteção.»

2. Diretiva 2011/95

11. O artigo 1.º («Objeto») determina:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer 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 e pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.»

12. O artigo 2.º («Definições») especifica:

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

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

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

c) "Convenção de Genebra", a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, celebrada em Genebra, em 28 de julho de 1951, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967;

d) "Refugiado", o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12.º;

e) "Estatuto de refugiado", o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como refugiado;

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

g) "Estatuto de proteção subsidiária", o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como pessoa elegível para proteção subsidiária;

h) "Pedido de proteção internacional", um pedido de proteção apresentado a um Estado-Membro por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida que deem a entender que pretendem beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e não solicitem expressamente outra forma de proteção não abrangida pelo âmbito de aplicação da presente diretiva e suscetível de ser objeto de um pedido separado;

[…]

m) "Autorização de residência", uma autorização ou licença emitida pela autoridade de um Estado-Membro nos termos da sua lei que permita a um nacional de um país terceiro ou a um apátrida residirem no seu território;

[…].»

13. O artigo 18.º («Concessão do estatuto de proteção subsidiária») estabelece:

«Os Estados-Membros concedem o estatuto de proteção subsidiária ao nacional de um país terceiro ou ao apátrida elegível para proteção subsidiária nos termos dos capítulos II [("Apreciação do pedido de proteção internacional")] e V [("Condições de elegibilidade para proteção subsidiária")].»

3. Diretiva 2013/32

14. O artigo 1.º («Objeto») estipula:

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

15. O artigo 2.º («Definições») enuncia:

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

[…]

b) "Pedido de proteção internacional" ou "pedido", um pedido de proteção apresentado a um Estado-Membro por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, o qual dê a entender que pretende beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e não solicite expressamente outra forma de proteção não abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2011/95/UE e suscetível de ser objeto de um pedido separado;

[…]

g) "Refugiado", um nacional de um país terceiro ou apátrida que preenche os requisitos estabelecidos no artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2011/95/UE;

h) "Pessoa elegível para proteção subsidiária", um nacional de um país terceiro ou apátrida que preenche os requisitos estabelecidos no artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2011/95/UE;

i) "Proteção internacional", o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária definidos nas alíneas j) e k);

j) "Estatuto de refugiado", o reconhecimento por um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como refugiado;

k) "Estatuto de proteção subsidiária", o reconhecimento por um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como pessoa elegível para proteção subsidiária;

[…].»

16. O artigo 10.º («Condições aplicáveis à apreciação dos pedidos») prevê:

«[…]

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

[…].»

B. Direito sueco. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Nos termos do artigo 5.º do capítulo 21:

«A emissão de uma autorização de residência com proteção temporária a um estrangeiro não obsta à apreciação de um pedido de autorização de residência como refugiado na aceção do artigo 1.º do capítulo 4. O mesmo se aplica ao pedido de reconhecimento do estatuto de refugiado referido no artigo 3.º do capítulo 4, e ao pedido de documento de viagem referido no artigo 4.º do capítulo 4.

A apreciação de um pedido nos termos do primeiro parágrafo só pode ser adiada por razões especiais. Se o pedido não tiver sido apreciado antes do termo da proteção temporária, será apreciado o mais rapidamente possível após esse termo.»

II. Matéria de facto, litígio e questões prejudiciais

18. Em 24 de fevereiro de 2022, AA, nacional de um país terceiro que possui uma autorização de residência permanente na Ucrânia, bem como BA e os seus quatro filhos, todos cidadãos ucranianos, abandonaram a Ucrânia após a invasão russa e dirigiram-se à Suécia, onde lhes foi concedida autorização de residência com proteção temporária, de acordo com a Diretiva 2001/55. Posteriormente, apresentaram pedidos de proteção internacional neste mesmo país.

19. O Serviço das Migrações analisou os pedidos de proteção internacional e decidiu, mediante duas decisões com a mesma data:

– Indeferir por falta de fundamento o pedido de concessão do estatuto de refugiado apresentado por AA e declarar a inadmissibilidade do seu pedido de concessão do estatuto da proteção subsidiária.

– Indeferir por falta de fundamento os pedidos de concessão do estatuto de refugiado apresentados por BA e pelos seus filhos, bem como indeferir[7] os seus pedidos de concessão do estatuto de proteção subsidiária.

6 Lei dos Estrangeiros n.º 716 de 2005 (a seguir «Lei dos Estrangeiros»).

7 Na audiência suscitou-se a questão de saber se o direito sueco utiliza o conceito de «inadmissibilidade» ou de «indeferimento». O Serviço das Migrações reconheceu que recusa os pedidos de proteção subsidiária apresentados pelos beneficiários de proteção temporária sem apreciar o respetivo mérito, isto é, sem verificar se preenchem, ou não, os requisitos para obterem este tipo de proteção. Além disso, reconheceu que, na realidade, essa decisão equivale a declarar inadmissível o pedido de proteção subsidiária. Acrescentou que, em casos como este, os interessados podem apresentar um segundo pedido de proteção subsidiária, que será analisado aquando da cessação da proteção temporária e tendo em consideração as condições existentes nesse momento.

20. Os requerentes interpuseram recurso contra a decisão do Serviço das Migrações no Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Gotemburgo, decidindo em matéria de imigração, Suécia), pedindo:

– O reconhecimento do estatuto de refugiado e dos documentos de viagem ou o reconhecimento do estatuto de proteção subsidiária.

– A remessa do processo ao Serviço das Migrações para que analise a procedência da concessão da proteção subsidiária.

– A submissão ao Tribunal de Justiça da União Europeia de um pedido de decisão prejudicial.

21. Neste contexto, o Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Gotemburgo, decidindo em matéria de imigração) submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) São a Diretiva [2011/95] e a Diretiva [2013/32] aplicáveis aos pedidos de concessão do estatuto de refugiado, bem como aos pedidos de concessão do estatuto de proteção subsidiária, depois de ter sido concedida uma proteção temporária ao abrigo da Diretiva [2001/55]?

2) a) Devem o artigo 17.º, n.º 1, e o artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva [2001/55] ser interpretados no sentido de que a possibilidade de apresentar um "pedido de asilo" se refere à possibilidade de apresentar tanto um pedido de concessão do estatuto de refugiado como um pedido de obtenção do estatuto de proteção subsidiária, e de tal pedido ser apreciado à luz das Diretivas [2011/95] e [2013/32]?

b) Deve o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva [2001/55] ser interpretado no sentido de que a proteção temporária prevista nesta diretiva se opõe ao reconhecimento do estatuto de proteção subsidiária previsto na Diretiva [2011/95] às pessoas suscetíveis de beneficiar ou que beneficiem de proteção temporária ao abrigo da primeira diretiva?

3) Se o artigo 17.º, n.º 1, e o artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva [2001/55] também se aplicarem ao direito de requerer o estatuto de proteção subsidiária ao abrigo da Diretiva [2011/95], estes artigos, considerados em conjugação com o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva [2013/32], são suficientemente claros e precisos para produzirem efeito direto?

4) Uma legislação nacional, como a regulamentação sueca prevista no capítulo 21, artigo 5.º, da [Lei dos Estrangeiros], é compatível com o direito da União quando, de entre o pedido de concessão do estatuto de refugiado e o pedido de obtenção do estatuto de proteção subsidiária, apenas reconhece o direito de apresentar o primeiro?»

III. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

22. O pedido de decisão prejudicial deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de março de 2025.

23. O Tribunal de Justiça decidiu submeter o reenvio prejudicial à tramitação acelerada.

24. Os recorrentes no litígio de origem, o Serviço das Migrações, o Governo Sueco e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Todos estes, e ainda o Governo Búlgaro, compareceram na audiência realizada em 10 de julho de 2025.

IV. Apreciação

A. Observações preliminares

1. Especificações conceptuais e terminológicas

25. Algumas das dificuldades suscitadas pelo presente pedido de decisão prejudicial decorrem da coexistência de regimes de «proteção» cujas denominações são próximas. Por este motivo, importa esclarecer o que se entende, no âmbito do direito da União, por proteção internacional, estatuto de refugiado, proteção subsidiária e proteção temporária.

26. O artigo 78.º TFUE estabelece que a União «desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária» (n.º 1).

27. As medidas relativas a um sistema comum europeu de asilo incluem, nos termos do n.º 2 do artigo 78.º TFUE, a) um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União; b) um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional; e c) um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas.

28. O artigo 78.º TFUE, n.º 3, prevê que um ou mais Estados-Membros sejam confrontados com uma situação de emergência por um súbito afluxo de nacionais de países terceiros. Nesse caso, o Conselho pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros [8].

29. A definição de *proteção internacional*, constante do artigo 2.º, alíneas a) e h), da Diretiva 2011/95 abrange o estatuto de refugiado (asilo em sentido estrito) e o estatuto de proteção subsidiária [9]. Uma pessoa é suscetível de proteção internacional porque lhe foi concedido o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária.

30. A jurisprudência do Tribunal de Justiça é coerente com este enunciado, quando declara que «[…] a Diretiva 2011/95 regula, no âmbito do conceito de "proteção internacional", dois regimes de proteção distintos, a saber, por um lado, o estatuto de refugiado, e, por outro, o estatuto conferido pela proteção subsidiária» [10].

[8] Quanto à natureza destas medidas provisórias e à sua relação com o regime da Diretiva 2001/55, v. Acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.os 256 e 257).

[9] A Comissão, nos n.os 8 a 10 das suas observações escritas e na audiência, defendeu que a análise dos pedidos de proteção internacional exige a verificação prioritária do preenchimento das condições de acesso ao estatuto de refugiado. Só se essas condições não estiverem preenchidas é que se verifica a possibilidade de analisar as correspondentes ao estatuto da proteção subsidiária. Considero que não é necessário, neste litígio (em que os pedidos abrangem ambos os estatutos), determinar se um requerente, sabendo que não tem possibilidade de acesso ao estatuto de refugiado, pode pedir diretamente a proteção subsidiária.

[10] Acórdão de 13 de setembro de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, n.º 38).

31. Neste sistema, a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados [11] só é relevante no que respeita às condições de concessão do estatuto de refugiado [12]. O regime previsto nesta Convenção «só se aplica aos refugiados e não aos beneficiários do estatuto conferido pela proteção subsidiária» [13], que tem por objetivo, «[c]omo decorre dos considerandos 6 e 33 da Diretiva 2011/95, […] completar a proteção dos refugiados consagrada na [referida] Convenção» [14].

32. No âmbito dessa função complementar [15], o Tribunal de Justiça atribui um caráter substantivo próprio à *proteção subsidiária*, que foi introduzido no direito derivado pela Diretiva 2004/83/CE [16], posteriormente substituída pela Diretiva 2011/95 [17].

33. Por último, o direito da União inclui igualmente um sistema comum que visa, em caso de afluxo maciço, a concessão da *proteção temporária* às pessoas deslocadas, que tem características específicas e a que me refiro em seguida [18]. Por sua vez, os Estados-Membros, podem adotar ou manter condições mais favoráveis para as pessoas que beneficiam de proteção temporária.

2. Sistema de proteção temporária da Diretiva 2001/55 e pessoas deslocadas após a invasão da Ucrânia

34. A Diretiva 2001/55 estabeleceu algumas «normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem» (artigo 1.º) [19].

35. Este sistema integra «um procedimento de caráter excecional que assegure, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma proteção temporária imediata a estas pessoas» [20].

[11] Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, celebrada em Genebra em 28 de julho de 1951, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967.

[12] Acórdão de 1 de março de 2016, Alo e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, n.º 28): «[r]esulta dos considerandos 4, 23 e 24 da Diretiva 2011/95 que a Convenção de Genebra constitui a pedra basilar do regime jurídico internacional de proteção dos refugiados e que as disposições desta diretiva relativas às condições de concessão do estatuto de refugiado e ao respetivo conteúdo foram adotadas para auxiliar as autoridades competentes dos Estados-Membros na aplicação desta Convenção, com base em conceitos e critérios comuns.»

[13] Acórdão de 13 de setembro de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, n.º 42).

[14] Acórdãos de 13 de setembro de 2018, Ahmed (C 369/17, EU:C:2018:713), n.º 39; de 30 de janeiro de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, n.º 33), de 8 de maio de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 31).

[15] Complementaridade constante do considerando 33 da Diretiva 2011/95: «A proteção subsidiária deverá completar e suplementar a proteção dos refugiados consagrada na Convenção de Genebra.»

[16] Diretiva do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO 2004, L 304, p. 12). A base jurídica da proteção subsidiária não era expressa no Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE). Embora o preâmbulo da Diretiva 2004/83 se refira a este Tratado, «nomeadamente [à] alínea c) do ponto 1, [à] alínea a) do ponto 2 e [à] alínea a) do ponto 3 do seu artigo 63.º», a regulação da proteção subsidiária decorre das «conclusões de Tampere», isto é, da reunião extraordinária do Conselho Europeu em Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999.

[17] Ao transpor para o direito sueco os conceitos de «*subsidiärt skyddsbehövande*» (proteção subsidiária) e «*status som subsidiärt skyddsbehövande*» (estatuto de proteção subsidiária) da Diretiva 2004/83, foram utilizados, respetivamente, os termos «*alternativt skyddsbehövande*» (proteção alternativa) e «*alternativ skyddsstatusförklaring*» (estatuto de proteção alternativa). Apesar disso, quando aludir à legislação sueca utilizarei, em conformidade com a terminologia das Diretivas 2011/95 e 2013/32, a expressão «proteção subsidiária».

[18] A base jurídica da proteção temporária ficou expressa no artigo 63.º, n.º 2, alínea a), do Tratado CE.

[19] V., quanto à génese da Diretiva 2001/55, as conclusões do advogado-geral J. Richard de la Tour nos processos apensos Kaduna (C-244/24 e C-290/24, EU:C:2024:911, ponto 6).

[20] Artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/55.

36. Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55, «[a] existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas é declarada por Decisão do Conselho tomada por maioria qualificada, sob proposta da Comissão».

37. O Conselho, mediante a Decisão de Execução (UE) 2022/382 [21] aplicou a proteção temporária. Para este efeito:

– Declarou «[a] existência de um afluxo maciço para a União de pessoas deslocadas que tiveram de abandonar Ucrânia em consequência de um conflito armado» [22].

– Aplicou a proteção temporária relativamente a determinados grupos de pessoas deslocadas da Ucrânia desde a data da invasão [23].

38. A proteção temporária aplicada pela Decisão de Execução 2022/382 está atualmente em vigor [24] e foi invocada pelos recorrentes no litígio de origem.

3. Delimitação da questão

39. O Serviço das Migrações indeferiu os pedidos dos recorrentes com base nos seguintes argumentos:

– Os requerentes dispunham de uma autorização de residência com proteção temporária na Suécia ao abrigo do capítulo 21 da Lei dos Estrangeiros.

– Este capítulo, em conjugação com a Diretiva 2001/55, instaura um regime especial preferencialmente aplicável aos pedidos de concessão do estatuto de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária.

– O artigo 5.º do capítulo 21 da Lei dos Estrangeiros não permite a apreciação de um pedido de concessão do estatuto de proteção subsidiária apresentado por um estrangeiro que usufrua de proteção temporária.

[21] Decisão de Execução do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO 2022, L 71, p. 1).

[22] A Decisão de Execução 2022/382 foi adotada tendo em conta que «[e]m 24 de fevereiro de 2022, as forças armadas russas lançaram uma invasão em grande escala da Ucrânia em vários locais a partir da Federação da Rússia, da Bielorrússia e de zonas ucranianas não controladas pelo governo» e que, «[c]onsequentemente, zonas importantes do território ucraniano converteram-se em zonas de conflito armado das quais milhares de pessoas fugiram ou estão a fugir».

[23] A Decisão de Execução 2022/382 prevê dois tipos de destinatários: a) pessoas que beneficiam de uma proteção obrigatória decorrente da própria Decisão de Execução; e b) pessoas que, por estarem abrangidas pelo direito nacional de cada Estado-Membro, beneficiam de uma proteção «facultativa».

[24] A Decisão de Execução 2022/382 foi aplicada durante um período inicial de um ano, até 4 de março de 2023, e, posteriormente, prorrogada até 4 de março de 2024. O Conselho decidiu alargar o prazo de proteção temporária através da Decisão de Execução (UE) 2023/2409, de 19 de outubro de 2023, que prorroga a proteção temporária aplicada pela Decisão de Execução (UE) 2022/382 (JO L, 2023/2409), até 4 de março de 2025. Este período foi novamente ampliado, até 4 de março de 2026, pela Decisão de Execução (UE) 2024/1836 do Conselho, de 25 de junho de 2024, que prorroga a proteção temporária aplicada pela Decisão de Execução (UE) 2022/382 (JO L, 2024/1836). Na audiência, a Comissão mencionou uma proposta de 4 de junho de 2025 em que propõe ao Conselho a aprovação de uma nova prorrogação até 4 de março de 2027.

– Não existe margem de discricionariedade para que uma interpretação da Lei sueca conforme ao direito da União permita apreciar esse pedido e, consequentemente, não há direito à apreciação do estatuto da proteção subsidiária enquanto se mantiver a proteção temporária [25].

40. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas de que o critério aplicado pelo Serviço das Migrações seja compatível com o direito da União. Nas suas quatro questões prejudiciais, pede a interpretação das Diretivas 2001/55, 2011/95 e 2013/32 (primeira, segunda e terceira questões, que é oportuno apreciar conjuntamente) e pretende ser esclarecido sobre a compatibilidade da Lei dos Estrangeiros com o direito da União (quarta questão).

B. Primeira, segunda e terceira questões prejudiciais

41. Em resumo, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, se, após a concessão da proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55, as Diretivas 2011/95 e 2013/32 são aplicáveis aos pedidos de concessão do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária.

42. Em particular, as questões do órgão jurisdicional de reenvio cingem-se aos artigos 17.º, n.º 1, e 19.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55, para determinar se são aplicáveis aos pedidos de proteção subsidiária.

43. Adianto que, a meu ver, concordando com os recorrentes, a Comissão e o próprio órgão jurisdicional de reenvio, a concessão a uma pessoa da proteção temporária (ao abrigo da Diretiva 2001/55) não é incompatível com o facto de essa pessoa pedir a obtenção do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária.

44. No que se refere ao estatuto de refugiado, a Diretiva 2001/55 não deixa margem para dúvidas: nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, «[a] proteção temporária não prejudica o reconhecimento do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra».

45. O problema suscita-se quanto ao estatuto de proteção subsidiária. À data da adoção da Diretiva 2001/55, o direito da União ainda não contava com a figura da proteção subsidiária, cuja introdução, como já referi, foi efetuada pela Diretiva 2004/83 [26].

46. A Diretiva 2001/55 não foi adaptada à nova regulamentação e, literalmente, limita as suas referências ao «estatuto de refugiado» e ao «asilo»:

– Segundo o seu artigo 3.º, n.º 1, «[a] proteção temporária não prejudica o reconhecimento do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra».

– No capítulo IV, intitulado «Acesso ao processo de asilo no contexto da proteção temporária», o artigo 17.º, n.º 1, prevê que os beneficiários de proteção temporária devem ter a possibilidade de apresentar um «pedido de asilo» em qualquer altura.

[25] Como já se referiu, o Serviço das Migrações pretende diferir a apreciação dos pedidos de proteção subsidiária para o termo da proteção temporária, e com base em novos pedidos. No entanto, nesse momento, a necessidade de proteção pode deixar de ter objeto se a guerra da Ucrânia tiver terminado.

[26] Nos termos do artigo 40.º da Diretiva 2011/95, para os Estados-Membros por ela vinculados, a Diretiva 2004/83 foi revogada com efeitos a partir de 21 de dezembro de 2013.

47. O artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55, lido isoladamente, pode levar a pensar que os beneficiários da proteção temporária só estão autorizados a pedir o estatuto de refugiado (asilo) e não o estatuto de proteção subsidiária. Assim sendo, os Estados-Membros podem excluir uma pessoa da concessão do estatuto de proteção subsidiária com base no facto de a Diretiva 2001/55 não a mencionar.

48. Nessa mesma linha, o Governo Sueco defende que a alusão a «outras formas de proteção», inserida no artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55, não se refere à proteção subsidiária, mas sim aos casos em que os Estados exercem a faculdade de aplicar medidas mais favoráveis para os beneficiários da proteção temporária em conformidade com o artigo 3.º, n.º 5, daquela diretiva [27].

49. No entanto, considero que essa tese não é correta.

50. Um entendimento restritivo do termo «asilo», que consta do artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55, ignoraria o contexto em que esta diretiva se aplica após a entrada em vigor do Tratado FUE, bem como os objetivos e o alcance da posterior regulamentação respeitante à «proteção internacional».

51. Sob este ponto de vista, o artigo 17.º da Diretiva 2001/55 deve ser interpretado no sentido de que as pessoas que beneficiem da proteção temporária têm o direito de formular e apresentar um pedido de *proteção internacional* em qualquer altura.

52. Quanto a esta apreciação, estou de acordo com o critério sugerido pela Comissão nas suas orientações sobre a Decisão de Execução 2022/382 [28] e com o órgão jurisdicional de reenvio, que considera que a expressão «pedido de asilo» é sinónima de «pedido de proteção internacional», tal como esta última é definida nas Diretivas 2011/95 e 2013/32 [29].

53. Embora a Diretiva 2001/55 tenha sido adotada antes da entrada em vigor do Tratado FUE, a sua base jurídica, atualmente, é precisamente o artigo 78.º deste Tratado, nos termos do qual deve ser interpretado o direito derivado.

54. O artigo 78.º TFUE, n.º 2, prevê um estatuto uniforme de proteção subsidiária e um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas. O sistema de proteção temporária não pode ter em consideração apenas o estatuto de refugiado e ignorar o estatuto da proteção subsidiária, quando um e outro se integram no mesmo instituto da «proteção internacional».

55. O Tribunal de Justiça:

– Salientou que, quando uma pessoa preencha as condições mínimas estabelecidas pelo direito da União para ser considerado elegível ao estatuto de refugiado ou ao estatuto de proteção

[27] N.º 14 das observações escritas do Governo Sueco.

[28] V. n.º 7 da Comunicação da Comissão sobre orientações operacionais para a aplicação da Decisão de Execução 2022/382 do Conselho que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária 2022/C 126 I/01 (JO 2022, C 126 I, p. 1).

[29] Tal consta do despacho de reenvio, na parte relativa à segunda questão prejudicial.

subsidiária, deve o mesmo ser concedido pelos Estados-Membros sob reserva das causas de exclusão [30].

– Além disso, declarou que «[…] o estatuto de proteção subsidiária a que se refere esta diretiva [2011/95] deve, em princípio, ser concedido a qualquer nacional de um país terceiro ou apátrida que, em caso de regresso ao seu país de origem ou ao país da sua residência habitual, corre um risco real de sofrer ofensas graves na aceção do artigo 15.º da referida diretiva» [31].

56. Por conseguinte, em regra geral, o cumprimento das normas da União para aceder ao estatuto da proteção subsidiária obriga os Estados-Membros a apreciarem o pedido e, se for esse o caso, a concedê-lo, salvo se se verificarem as causas de exclusão previstas pelas próprias Diretivas 2011/95 e 2013/32, a que farei referência mais tarde.

57. Este dever dos Estados-Membros impõe, de forma recíproca, que as normas reguladoras da proteção internacional, em toda a sua extensão, confiram aos beneficiários alguns direitos individuais de forma clara, precisa e incondicional.

58. Embora a terceira questão prejudicial se refira ao efeito direto dos artigos 17.º, n.º 1, e 19.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55, considero que o efeito direto é antes resultante, conjuntamente, da primeira destas disposições e das normas das Diretivas 2011/95 e 2013/32 que dizem respeito, especificamente, ao direito de apresentar um pedido de proteção internacional.

1. Proteção subsidiária e proteção temporária

59. Estabelecida esta premissa e definida a relação entre o estatuto de refugiado e o estatuto da proteção subsidiária enquanto integrantes do conceito genérico de «proteção internacional», é necessário demonstrar como se articulam ambos os estatutos com a proteção temporária regulada na Diretiva 2001/55.

60. O Tribunal de Justiça abordou esta questão no Acórdão Kaduna [32], do qual podem ser extraídas as seguintes orientações:

– A proteção temporária decorre do sistema de proteção internacional no seu conjunto (estatuto de refugiado e proteção subsidiária), pois «no que toca […] à salvaguarda dos objetivos e do efeito útil da Diretiva 2001/55, resulta do seu artigo 2.º, alínea a), que o mecanismo da proteção temporária tem por objeto, nomeadamente, preservar o correto funcionamento do sistema de proteção internacional nos Estados-Membros» [33].

– À luz dos seus artigos 3.º e 17.º, a Diretiva 2001/55 «assegura, nomeadamente, a preservação da possibilidade efetiva dos nacionais de países terceiros e dos apátridas que beneficiam de

[30] Acórdão de 29 de julho de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, n.º 50): «[…] quando uma pessoa cumpre as condições mínimas estabelecidas pelo direito da União para beneficiar de um destes estatutos, desde que preencha os requisitos previstos, respetivamente, nos capítulos II e III [(refugiado)], ou nos capítulos II e V [(beneficiário da proteção subsidiária)] da Diretiva 2011/95, os Estados-Membros devem, sob reserva das causas de exclusão previstas por esta diretiva, conceder a proteção internacional solicitada, não dispondo esses Estados de um poder discricionário a este respeito».

[31] Acórdão de 23 de maio de 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448), n.º 36, com referência do Acórdão de 4 de outubro de 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801), n.º 47.

[32] Acórdão de 19 de dezembro de 2024, Kaduna (C-244/24 e C-290/24, EU:C:2024:1038); a seguir «Acórdão Kaduna».

[33] *Ibidem*, n.º 125.

proteção temporária de obterem proteção internacional, após uma análise adequada da sua situação individual» [34].

– Aos beneficiários de proteção temporária é garantida, de forma imediata, uma proteção de menor amplitude que a decorrente da concessão da proteção internacional na aceção da Diretiva 2011/95 [35].

– «Seria contrário [ao objetivo de aceder efetivamente à proteção internacional] e ao efeito útil da Diretiva 2001/55 que a análise do pedido de proteção internacional que, sendo caso disso, […] nacionais de países terceiros e apátridas tenham apresentado e sobre o qual não tenha ainda sido tomada uma decisão, não fosse concluída, cumprindo estritamente as exigências decorrentes da Diretiva 2013/32, após o termo da proteção temporária […]» [36].

61. Assim, o Tribunal de Justiça considera que os nacionais de países terceiros ou apátridas que beneficiam da proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55 gozam do direito de pedir a proteção internacional (na sua dupla vertente, de estatuto de refugiado e de estatuto da proteção subsidiária).

62. Do n.º 129 do Acórdão Kaduna consta uma afirmação que, na falta de posteriores matizes, parece condicionar o direito de apresentar um pedido de proteção internacional ao momento em que expire a proteção temporária. Nesse número lê-se que «[…] uma vez expirada a proteção temporária facultativa, esses nacionais de países terceiros e esses apátridas não podem ser impedidos de exercer, de forma efetiva, o seu direito de apresentar um pedido de proteção internacional, que constitui uma etapa essencial no procedimento de concessão desta proteção».

63. De qualquer forma, atendendo ao contexto em que se enquadra, longe de restringir as faculdades dos interessados, o n.º 129 do Acórdão Kaduna sublinha a amplitude do seu direito a obter o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária em qualquer altura, durante a proteção temporária ou uma vez expirada.

64. Se a minha leitura do Acórdão Kaduna estiver correta, decorre deste que é aceitável apresentar um pedido de proteção internacional quando já se beneficia da proteção temporária.

65. Esta perceção é confirmada pelo Acórdão Kaduna ao recusar que a permanência num Estado-Membro das pessoas que tenham beneficiado da proteção temporária se torne automaticamente irregular a partir da data em que essa proteção termina. Reconhece que «algumas dessas pessoas podem, nomeadamente, ter apresentado um pedido de proteção internacional e dispor, em princípio, a este título, de um direito de residir no território do Estado-Membro em causa» [37].

66. Em suma, os beneficiários da proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55 podem requerer a proteção internacional, na sua dupla aceção, em qualquer altura.

[34] *Ibidem*, n.ºs 126 e 127.

[35] *Ibidem*, n.º 127 em conjugação com o n.º 82. Na audiência, o Governo Sueco reconheceu que os beneficiários do estatuto da proteção subsidiária têm acesso a um nível de prestações (sociais e outras) superior ao dos beneficiários da proteção temporária. O Serviço das Migrações afirmou que, embora assim aconteça, esse nível inferior lhe parece ser suficiente para estes últimos.

[36] *Ibidem*, n.º 128.

[37] *Ibidem*, n.º 154.

67. Não se opõe a esta regra o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2013/33/UE [38], que exclui da sua aplicação os casos em que as disposições da Diretiva 2001/55 tenham sido aplicadas [39]. Essa exclusão pode ser interpretada, *a contrario sensu*, no sentido de que a falta dessa previsão na Diretiva 2013/32 determina que esta última seja aplicável nos casos de proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55.

68. A análise do âmbito material da Diretiva 2001/55 e da Diretiva 2013/33, no que respeita ao acolhimento dos requerentes de proteção internacional, corrobora o que foi referido até este momento:

– A Diretiva 2013/33, complementar da Diretiva 2011/95 e da Diretiva 2013/32, visa situações individuais dos requerentes de proteção internacional, a fim de lhes proporcionar «condições de acolhimento» [definidas no artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/33] enquanto o seu pedido é apreciado. Pelo contrário, a Diretiva 2001/55 visa situações de afluxo maciço de pessoas deslocadas.

– A diferença na designação do destinatário dos benefícios não impede que possam ocorrer sobreposições: uma pessoa integrada numa deslocação maciça em consequência de uma guerra pode preencher os requisitos para ser elegível para alguma das formas de proteção internacional.

– O relevante é que a equivalência entre o conteúdo e o alcance da proteção prevista na Diretiva 2001/55 e as condições de acolhimento da Diretiva 2013/33 tem a consequência de que seja lógico que esta preveja não ser aplicada quando outro sistema de assistência já se encontre em vigor.

69. Esta mesma lógica explica que o artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 permita que os Estados-Membros prevejam que a proteção temporária não possa ser cumulada com o estatuto de requerente de asilo, enquanto o pedido é analisado.

2. Limitações à concessão da proteção internacional

70. Os Estados-Membros são obrigados a conceder a proteção internacional a quem preencha os requisitos necessários, sem prejuízo das causas de exclusão previstas pela Diretiva 2011/95.

71. Os artigos 12.º e 17.º da Diretiva 2011/95 enumeram as causas de exclusão da concessão do estatuto de refugiado e do estatuto de proteção subsidiária, respetivamente. Nenhuma delas prevê a circunstância de ser beneficiário de proteção temporária.

[38] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96). Segundo o seu artigo 3.º, n.º 3, «[a] presente Diretiva não é aplicável em caso de aplicação das disposições da Diretiva 2001/55 […]». No mesmo sentido se pronunciava o artigo 3.º, n.º 3, da sua antecessora, a Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (JO 2003, L 31, p. 18).

[39] Referido nas observações escritas do Serviço das Migrações.

72. A lista exaustiva [40] dos fundamentos de inadmissibilidade do pedido de proteção internacional que consta do artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 também não abrange o facto de ser beneficiário de proteção temporária [41].

73. No entanto, a Diretiva 2001/55 concede aos Estados-Membros alguns poderes para limitar o aceso à proteção internacional no caso de um afluxo maciço de pessoas deslocadas. Para este efeito, toma em consideração a incidência que esse fator possa ter no sistema nacional de asilo. O seu artigo 2.º, alínea a), ao definir a proteção temporária, evoca a eventualidade de, perante o afluxo de pessoas deslocadas, o sistema de asilo também «[…] não poder responder a esse afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento […]».

74. A preocupação de não esgotar a capacidade dos sistemas nacionais de asilo ao regular a proteção temporária para as pessoas deslocadas devido à invasão da Ucrânia é manifesta na Decisão de Execução 2022/382 e nas suas subsequentes prorrogações. Esta preocupação reflete-se no considerando 16 da Decisão de Execução 2022/382 [42], no considerando 7 da Decisão de Execução 2023/2409 [43] e nos considerandos 7 e 8 da Decisão de Execução 2024/1836 [44].

75. Os Estados dispõem, assim, de uma certa margem para modular o ritmo de tratamento dos pedidos de proteção internacional, evitando que os seus sistemas nacionais de asilo fiquem sobrecarregados [45].

76. Por decisão do legislador da União, este risco de sobrecarga pode justificar limitações transitórias ao direito de acesso à proteção internacional dos beneficiários da proteção temporária. Tratar-se-á, nesse caso, de adequar a resposta às possibilidades reais de enfrentar uma situação excecional, provocada pelo êxodo maciço de pessoas deslocadas.

77. A Diretiva 2001/55 insere-se assim no sistema comum de análise dos pedidos de proteção internacional, que já conta com a possibilidade de adiamento da correspondente decisão, quando «um grande número de nacionais de países terceiros ou apátridas apresentarem simultaneamente

[40] Quanto ao seu caráter exaustivo, v. Acórdão de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 30).

[41] Em conformidade com o n.º 51 do Acórdão de 1 de agosto de 2022, Bundesrepublik Deutschland (Filho de refugiados, nascido fora do Estado de acolhimento) (C-720/20, EU:C:2022:603), «decorre tanto do caráter exaustivo da enumeração constante do artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva [2013/32] Procedimentos como do caráter derrogatório dos fundamentos de inadmissibilidade que esta enumeração comporta que […] deve ser objeto de uma interpretação estrita e não pode, por conseguinte, ser aplicado a uma situação que não corresponda à sua redação».

[42] «A aplicação da proteção temporária beneficiaria […] os Estados-Membros, uma vez que os direitos que acompanham a proteção temporária deverão limitar a necessidade de as pessoas deslocadas procurarem imediatamente proteção internacional e, por conseguinte, *o risco de esgotarem a capacidade dos seus sistemas de asilo*.» O sublinhado é meu.

[43] «A prorrogação da proteção temporária contribuirá igualmente para assegurar que os sistemas de asilo dos Estados-Membros não sejam sobrecarregados por um aumento significativo do número de pedidos de proteção internacional que poderiam ser apresentados pelas pessoas que beneficiam de proteção temporária até 4 de março de 2024, caso a proteção temporária cessasse nessa data, ou por pessoas em fuga da guerra na Ucrânia que chegarem à União após essa data e antes de 4 de março de 2025.»

[44] São evidentes «os riscos para o funcionamento eficaz dos sistemas nacionais de asilo; […] se a proteção temporária vier a cessar em breve todos os beneficiários solicitariam proteção internacional ao mesmo tempo».

[45] No pedido de decisão prejudicial C-249/25 (processo pendente no Tribunal de Justiça) pretende-se saber se os Estados-Membros podem *suspender* a análise do pedido de proteção internacional apresentado por um beneficiário de proteção temporária. No presente reenvio prejudicial, pelo contrário, as autoridades suecas não suspenderam essa análise, limitaram-se a recusar, nos termos já expostos, o pedido de concessão do estatuto de proteção subsidiária. Na audiência, à questão de saber se a suspensão do prazo de decisão não seria mais compatível com o princípio da proporcionalidade do que a inadmissibilidade dos pedidos de proteção subsidiária, o Governo Sueco respondeu que tal era da competência do Serviço das Migrações, enquanto autoridade independente, e que não competia ao Governo avaliar o modo como a legislação era aplicada.

um pedido de proteção internacional, tornando muito difícil na prática a conclusão do procedimento no prazo de seis meses» [artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32] [46].

78. Todavia, considero que essas limitações transitórias não podem levar à *declaração de inadmissibilidade* de qualquer pedido de proteção subsidiária [47]. O sistema comum de proteção internacional não permite que uma norma nacional obrigue a considerar inadmissíveis, em regra, *todos os pedidos* de proteção subsidiária de beneficiários de proteção temporária.

79. Por sua vez, o Regulamento (UE) n.º 604/2013 [48] alude às situações caracterizadas pela chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendiam obter proteção internacional [49]. O seu artigo 33.º institui «um mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises destinado a implementar ações preventivas que visam, nomeadamente, evitar que a aplicação deste regulamento seja posta em causa devido a um verdadeiro risco de pressão particular sobre o sistema de asilo de um Estado-Membro» [50].

80. Ora, nestes casos o legislador da União também não autorizou que os Estados-Membros possam deliberar, por si, a inadmissibilidade automática dos pedidos de proteção internacional.

3. Conclusão intercalar

81. Em última análise, sugiro que se responda às três primeiras questões prejudiciais do seguinte modo:

– A interpretação da Diretiva 2001/55 à luz das Diretivas 2011/95 e 2013/32 permite que os nacionais de países terceiros ou apátridas que beneficiem da proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55 possam pedir a proteção internacional na sua dupla vertente de estatuto de refugiado e de estatuto da proteção subsidiária.

– O artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55, o artigo 18.º da Diretiva 2011/95 e o artigo 10.º da Diretiva 2013/32, dado que reconhecem aos nacionais de países terceiros ou apátridas o direito a apresentar um pedido de proteção internacional, produzem efeito direto.

C. Quarta questão prejudicial

82. À luz da resposta que proponho para as três primeiras questões prejudiciais, a Lei dos Estrangeiros seria incompatível com o direito da União se proibisse de modo absoluto que os beneficiários da proteção temporária solicitassem a proteção subsidiária.

83. É ao órgão jurisdicional de reenvio que compete interpretar o direito nacional. Sob reserva da sua apreciação, considero que talvez se pudesse conceber uma leitura do artigo 5.º do capítulo 21 da Lei dos Estrangeiros que, para o tornar conforme ao direito da União, aplique, por analogia, aos

[46] Acórdão de 8 de maio de 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, n.º 32).

[47] No sentido que referi na nota de rodapé 7 das presentes conclusões.

[48] 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) («Regulamento Dublim III»).

[49] Acórdão de 26 de julho de 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, n.º 96).

[50] *Ibidem*, n.º 95.

pedidos de proteção subsidiária o mesmo regime de apreciação aplicável aos pedidos de concessão do estatuto de refugiado, partindo do pressuposto de que uns e outros constituem pedidos de *proteção internacional*[51].

84. Se o órgão jurisdicional de reenvio considerar essa interpretação inviável (*contra legem*), não deve aplicar as disposições da Lei dos Estrangeiros que regulam o presente objeto de litígio.

85. As observações do Governo Sueco e do Serviço das Migrações sublinham o objetivo de defesa do sistema nacional de asilo. Acrescentam que, sendo a proteção temporária um mecanismo excecional, esse objetivo ficaria comprometido se a Suécia fosse obrigada a analisar os pedidos de proteção subsidiária durante o período de proteção temporária[52].

86. Esta alegação poderia ser eventualmente acolhida (caso fosse demonstrado o perigo de colapso do sistema) para protelar as decisões que, após uma análise de mérito, dão resposta aos pedidos de proteção internacional ou para aplicar o mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises em matéria de asilo, mas não para justificar a inadmissibilidade desses pedidos, quando incluam o pedido do estatuto de proteção subsidiária.

87. O Governo Sueco e o Serviço das Migrações pretendem justificar que a apreciação seja limitada aos pedidos de concessão do estatuto de refugiado em cumprimento das obrigações internacionais do Estado sueco decorrentes da Convenção de Genebra[53].

88. Também não é possível estar de acordo com este último argumento. Efetivamente, o artigo 5.º do capítulo 21 da Lei dos Estrangeiros respeita a Convenção de Genebra e o direito da União ao permitir que os beneficiários da proteção temporária solicitem a concessão do estatuto de refugiado. Deste modo, a Suécia cumpre as suas «obrigações internacionais», mas viola o direito da União se recusar àqueles beneficiários a possibilidade de pedir a proteção subsidiária, alheia à Convenção de Genebra, mas imposta pelo artigo 78.º TFUE e pelas Diretivas 2011/95 e 2013/32.

V. Conclusão

89. Atendendo ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Gotemburgo, decidindo em matéria de imigração, Suécia) nos seguintes termos:

«Os artigos 3.º, 17.º e 19.º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento,

[51] O primeiro parágrafo do artigo 5.º do capítulo 21 da Lei dos Estrangeiros alude à compatibilidade da concessão da autorização de residência a uma pessoa que beneficie de proteção temporária com a apreciação de um pedido dessa mesmo autorização enquanto refugiado. Nos termos do seu segundo parágrafo, «a apreciação de um pedido ao abrigo do primeiro parágrafo só pode ser adiada por razões especiais».

[52] N.ºs 4, 6, 7, 8 e 10 das observações do Governo Sueco e vários pontos (não enumerados) das observações do Serviço das Migrações. Na audiência, tanto o Governo Sueco como o Serviço das Migrações se referiram a potenciais riscos para o seu sistema de asilo, mas não especificaram quais os elementos objetivos que poderiam pôr em perigo esse sistema para tornarem imprescindível a recusa automática, sem análise prévia, dos pedidos de estatuto da proteção subsidiária apresentados pelos beneficiários de proteção temporária.

[53] N.º 13 das observações do Governo Sueco e um dos pontos (não enumerado) das observações do Serviço das Migrações.

lidos em conjugação com os artigos 1.º, 2.º, alíneas a), f), g) e h), e 18.º da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida,

e com os artigos 2.º, alíneas b), h), i) e k), e 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional,

devem ser interpretados no sentido de que:

Os nacionais de países terceiros ou apátridas que beneficiam da proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55 podem requerer a proteção internacional na sua dupla vertente de estatuto de refugiado e de estatuto de proteção subsidiária, nos termos das Diretivas 2011/95 e 2013/32.

O artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55, o artigo 18.º da Diretiva 2011/95 e o artigo 10.º da Diretiva 2013/32, na medida em que reconhecem aos nacionais de países terceiros ou apátridas o direito a apresentar um pedido de proteção internacional, têm efeito direto.

Estas disposições opõem-se a uma legislação ou a uma prática administrativa reiterada de um Estado-Membro que, quando uma pessoa deslocada que beneficia de proteção temporária apresenta um pedido para obter o estatuto da proteção subsidiária, indefere esse pedido sem verificar se estão preenchidos os requisitos para aceder a tal estatuto.»