Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 15 de abril de 2021 [1]

Processo C-18/20

XY
sendo interveniente
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria)]

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Política de asilo — Pedido de proteção internacional — Alegação de circunstâncias já existentes antes da conclusão definitiva de um procedimento de asilo anterior — Legislação nacional que não toma em consideração factos novos que não tenham sido apresentados no âmbito do procedimento anterior por culpa do requerente — Diretiva 2013/32/UE — Pedido subsequente — Artigo 40.º, n.os 1 a 4 — Artigo 42.º, n.º 2 — Admissibilidade — Regras processuais — Prazos de caducidade — Artigo 13.º, n.º 1 — Autoridade de caso julgado — Diretiva 2005/85/CE — Artigo 34.º, n.º 2, alínea b) — Diretiva 2011/95/UE — Artigo 4.º, n.º 2»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial é apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria) e tem por objeto a interpretação do artigo 40.º, n.os 2 a 4, e do artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32/UE relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional [2]. As primeiras disposições preveem nomeadamente as condições que os Estados-Membros são autorizados a definir para que um pedido subsequente de proteção internacional [3] seja declarado inadmissível por força da autoridade do caso julgado.

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um recurso de revista que opõe XY, nacional iraquiano, ao Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Serviço Federal de Estrangeiros e Asilo, Áustria, a seguir «Serviço Federal») a propósito da legalidade de uma decisão do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Áustria) que declarou um pedido subsequente apresentado por XY inadmissível à luz do direito austríaco por força da autoridade do caso julgado. Em substância, este tribunal declarou que o facto alegado por XY em apoio do

[1] Língua original: francês.

[2] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (JO 2013, L 180, p. 60).

[3] Conforme explicado no n.º 26 e na nota 7 das presentes conclusões, um pedido subsequente é um novo pedido de proteção internacional apresentado após de ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido de proteção internacional anterior.

seu pedido subsequente — ter sido sempre homossexual — já existia aquando do procedimento relativo ao seu primeiro pedido de proteção internacional, sem que XY o tenha alegado nesse procedimento, de modo que esse facto não era novo.

3. No litígio no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a decidir sobre a legalidade dessa declaração de inadmissibilidade. A este respeito, tem dúvidas quanto à compatibilidade do direito austríaco relativo à autoridade de caso julgado, que levou a esse indeferimento, bem como quanto às exceções a este princípio previstas no direito austríaco, que permitem alegar novos factos e provas, com as disposições acima referidas da Diretiva 2013/32. Submeteu três questões prejudiciais sobre este assunto.

4. No termo da minha exposição, explicarei as razões pelas quais considero, desde logo, que, em conformidade com o artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2013/32, um pedido subsequente pode basear-se em novos elementos e factos *já* existentes aquando do procedimento relativo ao pedido de proteção internacional anterior, mas que não foram invocados no âmbito deste (primeira questão prejudicial).

5. Em seguida, o artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 não se opõe a que a análise de mérito de um pedido subsequente seja efetuada no âmbito de uma *reabertura* do procedimento relativo ao pedido anterior, como a prevista no direito austríaco, desde que as exigências decorrentes do capítulo II desta diretiva sejam cumpridas, cabendo ao órgão jurisdicional de reenvio verificá-lo no âmbito do litígio no processo principal. Além disso, o artigo 42.º, n.º 2, conjugado, nomeadamente, com o artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, da referida diretiva proíbe a fixação de prazos de caducidade como os do direito austríaco (segunda questão prejudicial).

6. Por último, caso o órgão jurisdicional de reenvio considere que a *reabertura* prevista no direito austríaco não cumpre as exigências decorrentes do capítulo II da Diretiva 2013/32, pelo que um pedido subsequente deverá ser apreciado no âmbito de um *novo procedimento* administrativo, considero que o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 se opõe à aplicação de uma condição de ausência de culpa do requerente no âmbito desse novo procedimento, a não ser que essa condição se encontre prevista no direito nacional de uma forma explícita e satisfaça as exigências de segurança jurídica. Sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, não parece que seja esse o caso numa situação como a que está em causa no processo principal (terceira questão prejudicial).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2013/32

7. O considerando 36 da Diretiva 2013/32 enuncia:

«Caso 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. Em tais casos, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de considerar o pedido não admissível, segundo o princípio do caso julgado.»

8. O artigo 33.º, n.º 2, dessa diretiva, sob a epígrafe «Inadmissibilidade dos pedidos», tem a seguinte redação:

«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/[4]; ou

[…]»

9. O artigo 40.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Pedidos subsequentes», prevê, nos seus n.os 1 a 4:

«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, 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].

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], a 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.

4. Os Estados-Membros podem prever que só se prossiga a apreciação do pedido se o requerente em causa, sem culpa da sua parte, tiver sido incapaz de invocar os elementos referidos nos n.os 2 e 3 do presente artigo no procedimento anterior, especialmente exercendo o seu direito a um recurso efetivo ao abrigo do artigo 46.º»

4 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).

10. O artigo 42.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Regras processuais», prevê, no seu n.º 2:

«Os Estados-Membros podem estabelecer, na sua legislação nacional, regras sobre a apreciação preliminar efetuada nos termos do artigo 40.º Estas regras podem, nomeadamente:

a) Obrigar o requerente em questão a indicar os factos e a apresentar os elementos de prova que justifiquem um novo procedimento;

b) Permitir a apreciação preliminar do pedido exclusivamente com base em observações escritas, sem entrevista pessoal, com exceção dos casos referidos no artigo 40.º, n.º 6.

Estas regras não devem impossibilitar o acesso dos requerentes a um novo procedimento, nem implicar a supressão efetiva ou a obstrução grave desse acesso.»

2. Diretiva 2005/85/CE

11. A Diretiva 2013/32 revogou e substituiu a Diretiva 2005/85/CE[5] com efeitos a partir de 21 de julho de 2015. Nesta última, a disposição correspondente ao artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, estava prevista no artigo 34.º, n.º 2. Esta disposição enunciava:

«Os Estados-Membros podem estabelecer, na sua legislação nacional, regras sobre a apreciação preliminar efetuada nos termos do artigo 32.º Estas regras podem, nomeadamente:

a) Obrigar o requerente em questão a indicar os factos e a apresentar os elementos de prova que justifiquem um novo procedimento;

b) Exigir a apresentação de novas informações pelo requerente em questão, num prazo determinado após a sua obtenção pelo requerente;

c) Permitir a apreciação preliminar do pedido exclusivamente com base em observações escritas, sem entrevista pessoal.

Estas regras não devem impossibilitar o acesso dos requerentes de asilo a um novo procedimento, nem implicar a supressão efetiva ou a obstrução grave desse acesso.»

3. Diretiva 2011/95

12. O artigo 4.º da Diretiva 2011/95, sob a epígrafe «Apreciação dos factos e circunstâncias», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

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

[5] Diretiva do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (JO 2005, L 326, p. 13), revogada pelo artigo 53.º da Diretiva 2013/32.

2. Os elementos mencionados no n.º 1 consistem nas declarações do requerente e em toda a documentação de que o requerente disponha sobre a sua idade, história pessoal, incluindo a dos familiares pertinentes, identidade, nacionalidade(s), país(es) e local(is) de residência anteriores, pedidos de asilo anteriores, itinerários, documentos de viagem e os motivos pelos quais solicita proteção internacional.»

B. Direito austríaco

1. Lei Geral sobre o Procedimento Administrativo

13. Os §§ 68 e 69 da Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Lei Geral sobre o Procedimento Administrativo; a seguir «AVG») dispõem:

«§ 68:

(1) Os pedidos dos interessados que, exceto nos casos previstos nos §§ 69 e 70, tenham por objeto a alteração de uma decisão irrecorrível ou que já não é passível de recurso devem ser indeferidos com base em caso julgado, quando não haja fundamentos para que a autoridade se pronuncie em conformidade com os n.os 2 a 4 do presente artigo.

[…]

Reabertura do processo

§ 69:

(1) É julgado procedente o pedido de um interessado que tenha por objeto a reabertura de um processo concluído por decisão, quando essa decisão é irrecorrível ou já não é suscetível de recurso:

[…]

2. Caso surjam novos factos ou provas que, sem culpa do interessado, não puderam ser invocados no procedimento anterior e que, considerados isoladamente ou em conjunto com os restantes resultados do procedimento, teriam provavelmente levado a uma decisão com um dispositivo de teor diferente; ou

[…]

(2) O pedido de reabertura deve ser apresentado à autoridade que proferiu a decisão, no prazo de duas semanas. O prazo começa a correr a partir da data em que o requerente tomou conhecimento do fundamento da reabertura; todavia, se esta data for posterior à prolação da decisão, mas anterior à notificação da versão escrita da mesma, o prazo começa a contar a partir dessa notificação. O pedido de reabertura só pode ser apresentado no prazo de três anos a contar da adoção da decisão. Cabe ao requerente fazer prova das circunstâncias demonstrativas do cumprimento do prazo legal.

[…]»

2. Lei de Processo nos Tribunais Administrativos

14. O § 32 da Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos; a seguir «VwGVG») dispõe:

«(1) É julgado procedente o pedido de uma das partes de reabertura de um procedimento concluído por decisão do tribunal administrativo, quando

[…]

2. Surgem novos factos ou provas que, sem culpa da parte, não puderam ser invocados no procedimento anterior e que, considerados isoladamente ou em conjunto com os restantes resultados do procedimento, teriam provavelmente levado a uma decisão com um dispositivo de teor diferente; ou

[…]

(2) O pedido de reabertura deve ser apresentado, no prazo de duas semanas, ao tribunal administrativo. O prazo começa a correr a partir da data em que o requerente tomou conhecimento do fundamento da reabertura; todavia, se esta data for posterior à prolação da decisão, mas anterior à notificação da versão escrita da mesma, o prazo começa a contar a partir dessa notificação. O pedido de reabertura só pode ser apresentado no prazo de três anos a contar da adoção da decisão. Cabe ao requerente fazer prova das circunstâncias demonstrativas do cumprimento do prazo legal.

[…]»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

15. Em 18 de julho de 2015, XY, nacional iraquiano de confissão muçulmana xiita, apresentou um primeiro pedido de proteção internacional. Por Decisão de 29 de janeiro de 2018, o Serviço Federal indeferiu esse pedido. Por Decisão de 27 de julho de 2018, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) negou provimento ao recurso interposto por XY da decisão do Serviço Federal. Essa decisão transitou em julgado [6].

16. Durante o procedimento administrativo que levou à adoção da Decisão de 29 de janeiro de 2018 do Serviço Federal, bem como no Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal), chamado a intervir por XY, este fundamentou por diversas vezes o seu pedido de proteção internacional, em substância, na única circunstância que o faria correr risco de vida caso regressasse ao Iraque, o facto de se ter recusado a combater às ordens das milícias xiitas, e na difícil situação interna do Iraque devido à guerra.

17. Em 4 de dezembro de 2018, XY apresentou um pedido subsequente de proteção internacional.

[6] XY interpôs recurso da Decisão do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) de 27 de julho de 2018 no Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional, Áustria). Por Despacho de 25 de setembro de 2018, este negou provimento ao recurso e, por Despacho de 25 de outubro de 2018, na sequência de um pedido subsequente, transferiu para o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo) a competência para decidir do recurso. Dessa decisão não foi interposto qualquer recurso de revista no Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo).

18. No âmbito desse procedimento, alegou que, aquando do seu primeiro pedido, não tinha referido os verdadeiros motivos que o levavam a procurar proteção internacional. Com efeito, alegou ter sido homossexual toda a sua vida, o que é proibido no Iraque e «na sua religião», e afirmou que, até à data, não tinha podido indicar os verdadeiros motivos por recear pela sua vida. Só depois de ter chegado à Áustria, graças ao apoio de uma associação que frequentou pelo menos desde de junho de 2018, se apercebeu de que não corria qualquer risco se declarasse a sua homossexualidade.

19. Por Decisão de 28 de janeiro de 2019, o Serviço Federal considerou, nomeadamente, o pedido subsequente de XY inadmissível em virtude do caso julgado, em conformidade com o § 68, n.º 1, da AVG.

20. XY interpôs recurso dessa decisão no Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal). A este recurso, na medida em que impugnava o indeferimento do pedido subsequente, foi também negado provimento por Acórdão de 18 de março de 2019.

21. O único fundamento com base no qual o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) confirmou a decisão do Serviço Federal é o de que a homossexualidade de XY já existia aquando do primeiro procedimento de asilo e, embora tendo conhecimento da sua homossexualidade, XY se absteve de a invocar desde esse primeiro procedimento de pedido de asilo. Por conseguinte, a autoridade de caso julgado da decisão relativa ao primeiro pedido de asilo abrangia igualmente, segundo o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal), este elemento de facto.

22. Foi interposto recurso de revista no Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo), o órgão jurisdicional de reenvio.

23. No âmbito deste processo, XY contesta a declaração de inadmissibilidade do seu pedido subsequente, nomeadamente com o fundamento de que a legislação em vigor na Áustria relativa a este aspeto é contrária ao artigo 40.º da Diretiva 2013/32.

24. Nestas circunstâncias, por Decisão de 18 de dezembro de 2019, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de janeiro de 2020, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A expressão "surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou [provas/factos]" constante do artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva [2013/32] abrange também as circunstâncias já existentes antes da conclusão definitiva do procedimento de asilo anterior?

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

2) No caso de surgirem novos factos ou meios de prova que o estrangeiro, sem culpa, não pôde invocar no âmbito do procedimento anterior, é suficiente permitir que o requerente de asilo requeira a reabertura de um procedimento anterior definitivamente concluído?

3) Pode a autoridade, no caso de o requerente de asilo, com culpa, não ter apresentado no procedimento de asilo anterior os argumentos relativos aos novos motivos invocados, recusar apreciar o mérito de um pedido subsequente com base numa norma nacional que estabelece um princípio de aplicação geral no procedimento administrativo, mesmo que, ao não adotar normas especiais, o Estado-Membro não tenha transposto corretamente as

disposições do artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2013/32 e, consequentemente, não tenha feito expressamente uso da possibilidade conferida pelo artigo 40.º, n.º 4, dessa diretiva de prever uma exceção à apreciação do mérito de um pedido subsequente?»

25. Os Governos austríaco, checo, alemão, francês, húngaro e neerlandês, bem como a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Os mesmos interessados, à exceção do Governo francês, responderam às questões escritas do Tribunal de Justiça de 12 de novembro de 2020.

IV. Análise

26. Um «pedido subsequente» é definido como um pedido de proteção internacional apresentado após ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido de proteção internacional anterior [7]. Como se referiu na introdução das presentes conclusões, as condições que os Estados-Membros são autorizados a fixar para que um pedido subsequente seja declarado inadmissível por força da autoridade do caso julgado encontram-se previstas no artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, da Diretiva 2013/32.

27. Resulta do pedido de decisão prejudicial que o legislador austríaco não adotou regras especiais para a aplicação do artigo 40.º da Diretiva 2013/32. Por conseguinte, é necessário aplicar as disposições gerais do direito austríaco que regem o processo administrativo para apreciar se um pedido de proteção subsequente é inadmissível por força da autoridade do caso julgado [8]. Com as suas três questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se a Diretiva 2013/32 se opõe a essa legislação austríaca.

28. Para responder às questões submetidas, considero útil, desde logo, explicar o direito austríaco em causa, tomando como base o pedido de decisão prejudicial, bem como os esclarecimentos dados pelo Governo austríaco a esse respeito.

A. Quanto ao direito austríaco em causa

29. As disposições austríacas que importa aplicar para apreciar se um pedido subsequente deve ser julgado inadmissível por força da autoridade do caso julgado são, por um lado, o § 68.º, n.º 1, da AVG e, por outro, o § 69.º, n.º 1, ponto 2, e n.º 2, da mesma lei. Estas disposições aplicam-se no âmbito dos procedimentos administrativos. Aplicam-se disposições semelhantes no âmbito dos procedimentos nos tribunais administrativos [9].

[7] V. artigo 2.º, alínea q), da Diretiva 2013/32, que define o conceito de «pedido subsequente» como «um novo pedido de proteção internacional apresentado após ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido anterior, incluindo os casos em que o requerente tenha retirado expressamente o seu pedido e aqueles em que o órgão de decisão tenha indeferido um pedido na sequência da sua retirada implícita nos termos do artigo 28.º, n.º 1». O conceito de «decisão definitiva», que consta dessa definição, é definido no artigo 2.º, alínea e), como «a decisão que determina se o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária pode ser concedido ao nacional de país terceiro ou apátrida, nos termos da Diretiva [2011/95] e que já não é passível de recurso no âmbito do capítulo V da presente diretiva, independentemente de esse recurso permitir aos requerentes permanecer nos Estados-Membros em causa na pendência da respetiva conclusão».

[8] O Governo austríaco esclareceu que o legislador austríaco considerou que não é necessário adotar disposições específicas para o tratamento dos pedidos subsequentes de proteção internacional, uma vez que as regras austríacas relativas aos procedimentos administrativos preveem medidas que permitem cumprir o disposto no artigo 40.º da Diretiva 2013/32.

[9] Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, no âmbito dos procedimentos nos tribunais administrativos, o § 68, n.º 1, da AVG aplica-se por analogia, uma vez que se encontra prevista no § 32, n.º 1, ponto 2, e n.º 2, da VwGVG, referido no n.º 14 das presentes conclusões, uma disposição semelhante ao § 69, n.º 1, ponto 2, e n.º 2, da AVG. Por uma questão de clareza, na análise que se segue apenas faço referência às disposições da AVG.

30. Em conformidade com o § 68, n.º 1, da AVG, os pedidos dos interessados que tenham por objeto a alteração de uma decisão que não é ou já não é passível de recurso devem ser indeferidos por força da autoridade do caso julgado. Encontra-se prevista uma exceção a este princípio no § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG. Assim, para permitir que sejam tidos em consideração factos e provas que, na verdade, já existiam à data da decisão definitiva, mas que, sem culpa do interessado, não foram invocados, esta disposição prevê, segundo as condições ali mencionadas e as previstas no § 69, n.º 2, da AVG, uma reabertura do procedimento já concluído. Essa reabertura do procedimento concluído permite, assim, excluir a autoridade do caso julgado.

31. Do facto de essas disposições serem aplicadas no âmbito dos pedidos subsequentes resultam dois aspetos pertinentes para o presente processo.

32. *Em primeiro lugar*, para determinar se um pedido subsequente é inadmissível por força da autoridade do caso julgado na aceção do § 68.º, n.º 1, da AVG, importa saber se esse pedido subsequente se baseia em factos ou provas já existentes *antes* da conclusão do procedimento que tem por objeto o pedido anterior (chamados «nova reperta» no direito austríaco), ou em factos ou provas que surgem apenas *após* a conclusão do primeiro procedimento (chamados «nova producta» no direito austríaco).

33. Com efeito, um pedido subsequente baseado em factos ou provas que só surgiram *após* a conclusão do procedimento que tem por objeto o primeiro pedido de asilo («nova producta») não está abrangido pela autoridade do caso julgado na aceção do § 68, n.º 1, da AVG. Esses factos e provas não são abrangidos pela decisão sobre o pedido anterior e, por conseguinte, podem ser invocados no âmbito de um novo procedimento enquanto novo processo.

34. Em contrapartida, os factos ou provas já existentes *antes* da conclusão do procedimento que tem por objeto o primeiro pedido («nova reperta») estão, em princípio, abrangidos pela autoridade do caso julgado na aceção do § 68, n.º 1, da AVG, quer tenham ou não tenham sido invocados no âmbito desse procedimento. Todavia, novos factos ou provas que, na verdade, já existiam aquando do referido procedimento mas que, sem culpa do requerente, não foram invocados por este no âmbito do mesmo procedimento, podem ser invocados no âmbito de uma reabertura do procedimento anterior, desde que se encontrem preenchidas as condições previstas no § 69, n.º 1, ponto 2, e n.º 2, da AVG.

35. *Em segundo lugar*, do anteriormente exposto deduz-se que existe uma diferença nos meios que permitem invocar novos elementos ou factos consoante o pedido subsequente se baseie em «nova producta» ou em «nova reperta». Assim, para um pedido subsequente que se baseie em «nova producta», a apreciação desse pedido verifica-se no âmbito de um *novo procedimento* administrativo. Em contrapartida, para um pedido subsequente que se baseie em «nova reperta», esse pedido será apreciado, na medida em que seja admissível em conformidade com as condições referidas no § 69, n.º 1, ponto 2, e n.º 2, da AVG, no âmbito de uma *reabertura* do primeiro procedimento.

36. É à luz destes dois aspetos do direito austríaco que importa responder às questões prejudiciais.

B. Quanto à interpretação do conceito de «novos elementos ou factos» que «surgiram ou foram apresentados pelo requerente», constante do artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2013/32 (primeira questão prejudicial)

37. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o conceito de «novos elementos ou factos» que «surgiram ou foram apresentados pelo requerente», constante do artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2013/32, deve ser interpretado no sentido de que abrange apenas elementos ou factos que surgiram *após* a conclusão definitiva do procedimento que tem por objeto o pedido de asilo anterior, ou se este conceito também abrange elementos ou factos *já* existentes antes da conclusão definitiva desse procedimento, mas que não foram alegados pelo requerente no âmbito do mesmo.

38. Antes de mais, devo observar que o artigo 40.º da Diretiva 2013/32 prevê um procedimento de apreciação em duas fases. Assim, de acordo com o artigo 40.º, n.º 2, desta diretiva, o pedido subsequente será primeiramente sujeito a uma apreciação preliminar para determinar se é admissível nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da referida diretiva, conjugado com o artigo 40.º, n.os 2 e 3, da mesma diretiva.

39. Esta apreciação preliminar consiste em determinar se surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou factos, que aumentem consideravelmente a probabilidade de esse requerente poder beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95. Caso o pedido subsequente seja admissível nos termos dessa apreciação, é seguidamente sujeito, em conformidade com o artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, a uma apreciação do mérito para determinar se o pedido de proteção internacional deve efetivamente ser deferido nos termos da Diretiva 2011/95.

40. Por conseguinte, é no contexto dessa primeira apreciação da admissibilidade que o conceito de «novos elementos ou factos» que «surgiram ou foram apresentados pelo requerente» consta do artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2013/32. Com efeito, se o pedido subsequente não contiver qualquer elemento ou facto novo, é considerado inadmissível por força do princípio do caso julgado. Este aspeto é especificado no considerando 36 da referida diretiva, que prevê que, caso 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 e, por conseguinte, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de considerar o pedido não admissível, segundo o princípio do caso julgado [10].

41. É, assim, à luz do princípio da autoridade do caso julgado que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se, nos termos da Diretiva 2013/32, um pedido subsequente só é considerado admissível se se basear em factos ou elementos que tenham surgido *após* a conclusão do primeiro procedimento. Com efeito, se fosse esse o caso, daqui decorria que a Diretiva 2013/32 não se opunha ao direito austríaco em causa e, portanto, à declaração de inadmissibilidade controvertida no procedimento principal. Assim, conforme explicado no n.º 33 das presentes conclusões, o direito austríaco em causa não contém qualquer limitação da admissibilidade dos pedidos subsequentes que se baseiem em factos e elementos surgidos unicamente *após* a conclusão do primeiro procedimento («nova producta»). Na medida em que o facto alegado por XY em apoio do seu pedido subsequente - ter sido sempre

[10] Assim, o Tribunal de Justiça reconheceu a importância que reveste, tanto na ordem jurídica da União como nas ordens jurídicas nacionais, o princípio da autoridade do caso julgado. Com efeito, a fim de garantir tanto a estabilidade do direito e das relações jurídicas como uma boa administração da justiça, é necessário que as decisões judiciais que se tornaram definitivas após esgotamento das vias de recurso disponíveis ou após terem terminado os prazos previstos para tais recursos já não possam ser impugnadas (v. Acórdão de 24 de outubro de 2018, XC e o., C-234/17, EU:C:2018:853, n.º 52).

homossexual - já existia aquando do procedimento relativo ao seu primeiro pedido de proteção internacional, sem que XY o tenha invocado no âmbito desse procedimento, esta situação não será, assim, abrangida pela Diretiva 2013/32.

42. Do meu ponto de vista, bem como para todas as partes interessadas, à exceção do Governo húngaro, não há qualquer dúvida de que o conceito de «novos elementos ou factos» que «surgiram ou foram apresentados pelo requerente», constante do artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2013/32, abrange os elementos e factos *já* existentes antes da conclusão definitiva do procedimento de asilo anterior, mas que não foram invocados pelo requerente no âmbito deste, pelo que um pedido subsequente, com o de XY, baseado nesses elementos e factos, pode ser admissível.

43. Com efeito, por um lado, a redação do artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2013/32 aponta neste sentido. Assim, não estabelece qualquer distinção consoante o momento em que «surgiram» os factos ou elementos alegados de novo. Em contrapartida, essas disposições empregam a expressão ampla «novos elementos ou factos» que «surgiram ou foram apresentados pelo requerente», o que pode abranger, segundo o sentido corrente desta expressão, tanto elementos e factos novos que surjam *após* a decisão definitiva sobre o pedido anterior como elementos ou factos *já* existentes aquando do procedimento relativo ao pedido anterior, mas que não foram invocados pelo requerente no âmbito deste.

44. Por outro lado, esta interpretação é particularmente clara em face do artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32. Com efeito, esta disposição permite aos Estados-Membros integrar no seu direito nacional uma disposição que preveja que o pedido subsequente só é admissível se o requerente, sem culpa da sua parte, tiver sido incapaz de invocar, no decurso do primeiro procedimento, os novos elementos e factos na aceção dos n.os 2 e 3 do mesmo artigo 40.º Ora, não pode ser imputada a um requerente a culpa de não ter indicado elementos que ainda não existiam à época do primeiro procedimento. Assim, os novos elementos ou factos aos quais faz referência o referido artigo 40.º, n.º 4, devem necessariamente incluir os já existentes antes da conclusão definitiva do primeiro procedimento. Por outras palavras, esta última disposição pressupõe que os novos elementos e factos na aceção dos n.os 2 e 3 do artigo 40.º já existiam aquando do primeiro procedimento de asilo.

45. Atendendo ao exposto, há que responder à primeira questão prejudicial que o artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2013/32 abrange igualmente elementos ou factos já existentes aquando do procedimento relativo ao pedido anterior, mas que não foram invocados pelo requerente no âmbito do mesmo.

46. Tendo em conta o n.º 41 das presentes conclusões, essa resposta não permite determinar se a Diretiva 2013/32 se opõe ao direito austríaco em causa. Daqui resulta que há que responder à segunda questão prejudicial, submetida para a hipótese de ser dada a referida resposta.

C. Quanto à interpretação do artigo 40.º, n.º 3, e do artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 (segunda questão prejudicial)

47. Conforme referido nos n.os 38 e 39 das presentes conclusões, o artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2013/32 prevê um procedimento de apreciação em duas fases: uma apreciação preliminar para determinar se o pedido subsequente é admissível e, se for caso disso, uma apreciação do mérito para determinar se o referido pedido subsequente deve efetivamente ser deferido nos termos da Diretiva 2011/95. A segunda questão prejudicial tem por objeto, nomeadamente, esta segunda

fase da apreciação. Assim, com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 [11] deve ser interpretado no sentido de que a apreciação do mérito de um pedido subsequente previsto nessa disposição pode ter lugar no âmbito de uma *reabertura* do procedimento relativo ao pedido de proteção internacional anterior, ou se a referida disposição exige a abertura de um *novo procedimento* para esse efeito.

48. A segunda questão prejudicial é submetida tendo em conta que, conforme referido no n.º 35 das presentes conclusões, no direito austríaco, unicamente quando um pedido subsequente se baseia em «nova producta» é que a apreciação do mérito do referido pedido é efetuada no âmbito de um *novo procedimento* administrativo. Assim, no caso de um pedido subsequente baseado em «nova reperta», a apreciação do mérito é efetuada no âmbito de uma *reabertura* do primeiro procedimento. No litígio no processo principal, XY alega que essa reabertura seria contrária à Diretiva 2013/32. Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, assim, essencialmente saber se uma *reabertura* do processo anterior, tal como previsto no § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG, é conforme ao artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32.

49. Na minha opinião, para determinar a compatibilidade dessa reabertura com a Diretiva 2013/32, é necessário proceder a uma apreciação não só da compatibilidade dessa reabertura com o artigo 40.º, n.º 3, da mesma diretiva (secção 1) mas também da compatibilidade das condições aplicáveis à apreciação da admissibilidade, para que a referida reabertura se concretize, com as exigências decorrentes da Diretiva 2013/32 a este respeito [12] (secção 2).

1. Quanto à apreciação do mérito

50. Tratando-se de uma apreciação do mérito de um pedido subsequente, importa determinar se a Diretiva 2013/32 exige a abertura de um *novo procedimento* para este efeito, ou se é suficiente uma *reabertura*, como a prevista no § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG.

51. Considero que a Diretiva 2013/32 não exige, em princípio, qualquer procedimento específico para a apreciação do mérito de um pedido subsequente.

52. É certo, como refere o Governo neerlandês, que o artigo 42.º, n.º 2, dessa diretiva menciona especificamente «um novo procedimento» para apreciar o mérito de um pedido subsequente. Todavia, nenhuma disposição da referida diretiva define o que se deve entender por «um novo procedimento». Em contrapartida, o alcance desta expressão pode, na minha opinião, deduzir-se do artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, na medida em que esta última disposição exige que a apreciação do mérito do pedido subsequente prossiga de acordo com o capítulo II da mesma diretiva.

[11] A questão prejudicial, tal como foi redigida pelo órgão jurisdicional de reenvio, não remete para qualquer disposição do direito da União. Todavia, resulta do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio se interroga quanto à interpretação do artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32.

[12] Como explicarei, quanto a esta última apreciação, trata-se de uma apreciação da compatibilidade, por um lado, com o artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, conjugado com o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, e, por outro, com o artigo 42.º, n.º 2, da mesma diretiva. Segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça pode, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, tomar em consideração disposições do direito da União às quais o juiz nacional não tenha feito referência no enunciado da sua questão. V., nomeadamente, Acórdãos de 27 de março de 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, EU:C:1990:139, n.º 10); de 8 de novembro de 2007, ING. AUER (C-251/06, EU:C:2007:658, n.º 38); e de 7 de março de 2017, X e X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, n.º 39).

53. Em substância, este capítulo II enuncia princípios e garantias fundamentais que os Estados-Membros devem respeitar ao apreciar os pedidos de proteção internacional. Por conseguinte, resulta do artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 que o procedimento nacional relativo à apreciação do mérito do pedido subsequente deve assegurar que sejam tidos em consideração essas garantias e esses princípios.

54. Além desta exigência, a referida diretiva não impõe aos Estados-Membros um procedimento específico para esse efeito. Os Estados-Membros dispõem assim de uma margem de apreciação e podem transpor o artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, à luz das especificidades do seu direito nacional [13].

55. Como alega, com razão, a Comissão, a Diretiva 2013/32 não se opõe, assim, em princípio, a que, por um lado, o legislador nacional preveja um novo procedimento administrativo para os pedidos subsequentes baseados em novos elementos ou factos que só surgiram *após* a conclusão definitiva do primeiro procedimento e a que, por outro lado, contemple a reabertura do primeiro procedimento concluído para os pedidos subsequentes que invoquem elementos ou factos *já* existentes aquando do primeiro procedimento, mas que não foram apresentados no âmbito deste.

56. Dito isto, segue-se a questão de saber se uma reabertura, como a prevista no § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG, é conforme às exigências decorrentes do capítulo II da Diretiva 2013/32.

57. O processo de que dispõe o Tribunal de Justiça não contém informações suficientes sobre as modalidades do procedimento de reabertura quanto a esse aspeto e, portanto, não permite proceder a essa apreciação, que, em qualquer caso, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio.

58. Todavia, devo observar que parece resultar do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade da reabertura prevista no § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG com os princípios e garantias mencionados no capítulo II da Diretiva 2013/32. Mais especificamente, salienta que o estatuto jurídico de um estrangeiro que apresentou um pedido de proteção internacional, mesmo quando se trate de um pedido subsequente, é diferente do estatuto jurídico de um estrangeiro que requeira a reabertura de um processo já concluído, por exemplo no que respeita à proteção temporária contra o afastamento no decurso do procedimento.

59. O modo como deve ser entendida esta conclusão pode suscitar uma dúvida. Na minha opinião, pode entender-se que a diferença de estatuto jurídico mencionada pelo órgão jurisdicional de reenvio diz respeito à diferença que decorre do direito austríaco consoante um pedido subsequente se baseie em «nova reperta» ou em «nova producta» e, por conseguinte, como indicando que um requerente que apresentou um pedido subsequente abrangido nesta última categoria está sujeito a regras mais favoráveis do que aquele que apresentou um pedido subsequente abrangido na primeira categoria.

60. Caso esta leitura esteja correta, observe-se que o capítulo II da Diretiva 2013/32 não se opõe necessariamente a essa diferença de estatuto jurídico. Com efeito, por um lado, nos termos do artigo 5.º da referida diretiva, nada se opõe a que os Estados-Membros prevejam normas mais favoráveis do que as que decorrem da Diretiva 2013/32, desde que essas normas sejam compatíveis com a mesma diretiva. Por outro lado, quanto à proteção do requerente contra o afastamento no decurso da apreciação de um pedido subsequente, o capítulo II da Diretiva

[13] V., neste sentido, Acórdão de 28 de julho de 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, n.º 29).

2013/32 permite efetivamente aos Estados-Membros prever uma proteção menos elevada para esse requerente do que a prevista para um requerente que apresentou um primeiro pedido de proteção internacional [14].

61. Por conseguinte, caso o direito austríaco preveja normas mais favoráveis para pedidos subsequentes que se baseiem em «nova producta» do que as previstas na Diretiva 2013/32 para os pedidos subsequentes, esta diretiva não se opõe a essa regulamentação, desde que esta, no que respeita aos pedidos subsequentes baseados em «nova reperta», respeite (igualmente) as exigências (mínimas) decorrentes do capítulo II da Diretiva 2013/32.

62. Além disso, o Governo austríaco especificou a este respeito, na sua resposta a uma questão do Tribunal de Justiça, que, quando o mérito de um pedido subsequente é apreciado no âmbito de uma reabertura, a decisão administrativa que pôs termo ao procedimento ou a decisão judicial correspondente não produzem efeitos, o procedimento é reaberto na fase anterior à adoção da referida decisão administrativa ou judicial e é retomado, de modo que os novos argumentos são objeto de uma apreciação completa quanto ao mérito. Não haveria, assim, qualquer diferença consoante os novos elementos ou factos tivessem sido invocados antes do termo do primeiro procedimento ou apenas depois dessa data. As garantias e os princípios previstos no capítulo II da Diretiva 2013/32 seriam integralmente respeitados tanto no novo (segundo) procedimento como no (primeiro) procedimento reaberto.

63. Tendo, nomeadamente, em atenção esta resposta, parece assim que a reabertura prevista no § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG é conforme às exigências decorrentes do capítulo II da Diretiva 2013/32. No entanto, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso.

2. Quanto à apreciação da admissibilidade

64. A Diretiva 2013/32 prevê taxativamente as condições de admissibilidade que os Estados-Membros são autorizados a fixar para um pedido subsequente [15]. Essas condições são as que referi nos n.ºs 38 a 39 e 44 das presentes conclusões e que estão previstas no artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, conjugado com o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva. Às referidas condições acresce o artigo 42.º, n.º 2, da mesma diretiva, que prevê regras processuais que os Estados-Membros podem fixar para a apreciação da admissibilidade do pedido subsequente.

65. Conforme explicado no n.º 34 das presentes conclusões, as condições de admissibilidade previstas no direito austríaco são fixadas no § 69, n.º 1, ponto 2, e n.º 2, da AVG. Este § 69 dispõe, no n.º 1, ponto 2, que um procedimento concluído deve ser reaberto caso surjam novos factos ou provas que, sem culpa do interessado, não puderam ser invocados no procedimento anterior e que, considerados isoladamente ou em conjunto com os restantes resultados do referido procedimento, teriam provavelmente levado a uma decisão com um dispositivo de teor diferente. Nos termos do n.º 2 do mesmo § 69, o pedido de reabertura deve ser apresentado, no prazo de duas

[14] Assim, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32, um requerente que apresentou um primeiro pedido de proteção internacional é, em princípio, autorizado a permanecer no Estado-Membro até à pronúncia de uma decisão sobre o seu pedido pelo órgão de decisão. Todavia, tratando-se de um requerente que apresentou um pedido de proteção internacional subsequente, o artigo 41.º, n.º 1, conjugado com o artigo 9.º, n.º 2, desta diretiva, permite aos Estados-Membros, nas condições ali previstas, derrogar esta regra prevista no artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32.

[15] Este aspeto decorre, em substância, do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, que prevê que os Estados-Membros só podem considerar não admissível um pedido subsequente na situação prevista nesta disposição, a qual convém, portanto, conjugar com as condições de admissibilidade previstas no artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, dessa diretiva. V., no mesmo sentido, Conclusões do advogado-geral G. Hogan no processo LH (Novos elementos ou provas) (C-921/19, EU:C:2021:117, n.º 33).

semanas a partir da data em que o requerente tomou conhecimento do fundamento da reabertura e só pode ser apresentado no prazo de três anos a contar da adoção da decisão administrativa definitiva.

66. Por conseguinte, a disposição austríaca em causa contém, em substância, três condições: i) a condição da probabilidade de uma alteração do resultado do primeiro procedimento concluído tendo em contas esses novos elementos ou factos, ii) a ausência de culpa do requerente e iii) os prazos de caducidade.

67. Quanto à compatibilidade das referidas condições com a Diretiva 2013/32, as duas primeiras afiguram-se efetivamente compatíveis com as condições de admissibilidade previstas no artigo 40.º desta diretiva.

68. Assim, a primeira condição da disposição nacional parece corresponder à enunciada no artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, a saber, que os novos elementos ou factos aumentem consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional. Quanto à segunda condição da disposição nacional, parece corresponder ao artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32, que dispõe que os Estados-Membros podem prever que só se prossiga a apreciação do pedido se o requerente em causa, sem culpa da sua parte, tiver sido incapaz de invocar os novos elementos ou factos no procedimento anterior [16].

69. Quanto à terceira condição do § 69 da AVG, a saber, os prazos de caducidade, continua a suscitar dúvidas, mais devido ao artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, do que ao artigo 40.º da mesma diretiva.

70. Com efeito, em princípio, os prazos de caducidade podem ser considerados quer como uma condição de admissibilidade, cuja compatibilidade deve ser apreciada à luz do referido artigo 40.º, quer como uma regra processual, cuja compatibilidade deve ser apreciada à luz do artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 que prevê regras processuais que os Estados-Membros são autorizados a fixar para apreciação da admissibilidade.

71. Na minha opinião, para apreciar essa condição deve partir-se do artigo 40.º da referida diretiva. A interpretação desta disposição é clara uma vez que prevê condições de admissibilidade taxativas [17] e não contém qualquer condição quanto à fixação de prazos de caducidade. Por conseguinte, à primeira vista, parece que a terceira condição prevista no direito austríaco é contrária à Diretiva 2013/32.

72. Todavia, importa igualmente apreciar essa terceira condição à luz do artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 para determinar se esta disposição autoriza efetivamente os Estados-Membros a fixar prazos de caducidade, como alegam, em substância, os Governos austríaco e alemão.

73. Desde logo, devo admitir que uma interpretação literal do artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 poderia deixar entender que permite a fixação de prazos de caducidade.

[16] Conforme explicarei nos n.ºs 93 a 101 das presentes conclusões, o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 constitui uma disposição facultativa, pelo que deve ser transposta para o direito nacional para que possa ser aplicada a condição de inexistência de culpa nele prevista. A este respeito, segundo jurisprudência constante, a transposição de uma disposição de uma diretiva não exige necessariamente a adoção de novas disposições, desde que o direito nacional já contenha uma regra correspondente a essa disposição (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 1995, Comissão/Grécia, C-365/93, EU:C:1995:76, n.º 9 e jurisprudência referida), o que acontece, segundo o Governo austríaco, no caso em apreço (v. nota 8 das presentes conclusões).

[17] V. n.º 64 e nota 15 das presentes conclusões.

74. Com efeito, o primeiro parágrafo desta disposição prevê que os Estados-Membros podem estabelecer, na sua legislação nacional, regras sobre a apreciação preliminar efetuada nos termos do artigo 40.º da Diretiva 2013/32 e menciona, de modo não exaustivo, dois exemplos de regras que os Estados-Membros podem estabelecer a este respeito [18]. Além disso, o segundo parágrafo do artigo 42.º, n.º 2, da referida diretiva dispõe que os Estados-Membros não devem impossibilitar o acesso dos requerentes a um novo procedimento, nem implicar a supressão efetiva ou a obstrução grave desse acesso. A redação do artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 deixa, assim, uma margem de apreciação aos Estados-Membros para o estabelecimento de regras processuais [19].

75. Feita esta precisão, devo todavia observar que, como salienta a Comissão, com razão, a génese do artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, e o contexto em que se inscreve esta disposição em relação à diretiva anterior, indica claramente que o legislador da União não pretendeu dar aos Estados-Membros a possibilidade de sujeitar a admissibilidade dos pedidos subsequentes ao cumprimento de um prazo.

76. Com efeito, essa possibilidade estava prevista na disposição anterior ao artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, a saber, o artigo 34.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2005/85. Assim, esta última disposição autorizava expressamente os Estados-Membros a fixar um prazo para a apresentação dos novos factos ou elementos, contado a partir da data em que o requerente tivesse obtido essas informações. Ora, a referida disposição não foi reproduzida no artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 e, ao fazê-lo, o legislador pretendeu suprimir essa possibilidade, o que se depreende claramente dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2013/32.

77. Por um lado, resulta de um documento anexado à proposta inicial da Diretiva 2013/32, no qual a Comissão expôs os seus motivos para a alteração em causa, que a disposição anterior que permitia aos Estados-Membros fixar um prazo de caducidade, a saber, o artigo 34.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2005/85, seria suprimida para evitar uma eventual tensão com o princípio da não repulsão [20].

[18] Nos termos do artigo 42.º, n.º 2, alínea a), os Estados-Membros podem obrigar o requerente em questão a indicar os factos e a apresentar os elementos de prova que justifiquem um novo procedimento. Nos termos da alínea b), da mesma disposição, os Estados-Membros podem permitir a apreciação preliminar do pedido exclusivamente com base em observações escritas, sem entrevista pessoal, com exceção dos casos referidos no artigo 40.º, n.º 6, da Diretiva 2013/32.

[19] Dito isto, contrariamente ao que alega, em substância, o Governo alemão, não considero que o artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 traduza o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, no sentido de que decorre desta disposição que é deixada aos Estados-Membros, em nome da sua autonomia processual, a incumbência de fixar prazos de caducidade, salvaguardando o respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade. Com efeito, se é verdade que a redação do artigo 42.º, n.º 2, segundo parágrafo, daquela diretiva se pode assemelhar à do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, todavia, esta disposição inscreve-se num contexto diferente: assim, este princípio aplica-se em matéria de modalidades processuais *das ações* destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito da União (v., a título de exemplo, Acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o., C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 47), enquanto o artigo 42.º, n.º 2, da referida diretiva diz respeito a *uma fase muito anterior*, a saber, a apreciação (preliminar) de um pedido subsequente pela autoridade administrativa competente.

[20] V. exposição de motivos do Conselho, Posição Comum adotada pelo Conselho com vista à adoção pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de uma diretiva relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional nos Estados-Membros, de 23 de outubro de 2009, 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, processo interinstitucional 2009/0164 (COD). Na proposta inicial da Diretiva 2013/32, o conteúdo do artigo 42.º da Diretiva 2013/32 estava previsto no artigo 36.º No que respeita a esta última disposição, resulta do anexo acima referido que «[t]wo changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement […]». De acordo com a minha opinião sobre este ponto, na medida em que as condições para o requerente beneficiar da proteção internacional previstas na Diretiva 2011/95 assentam no princípio da não repulsão (v. considerando 3 e artigo 21.º desta diretiva), a Comissão pretendia evitar a situação de indeferimento de um pedido subsequente pelo simples facto de não ter sido apresentado num determinado prazo, apesar de poder efetivamente preencher as condições para o requerente beneficiar da proteção internacional previstas na Diretiva 2011/95.

78. Por outro lado, parece que o legislador da União, aquando das negociações legislativas da Diretiva 2013/32, rejeitou expressamente a introdução dessa possibilidade nesta diretiva. Com efeito, as delegações alemã, francesa e do Reino Unido do Conselho da União Europeia propuseram incluir essa possibilidade uma vez que tal permitiria combater melhor os pedidos subsequentes abusivas [21]. Ora, esta proposta não levou a uma alteração da disposição como tinha sido proposta pela Comissão.

79. Na minha opinião, esta interpretação que decorre da génese do artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 é igualmente corroborada pelo contexto em que se inscreve esta disposição. Com efeito, conforme expliquei no n.º 71 das presentes conclusões, o artigo 40.º, conjugado com o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva, já aponta no sentido da referida interpretação, o mesmo acontecendo com o seu artigo 41.º, n.º 1.

80. Assim, conforme referido na nota 14 das presentes conclusões, o artigo 41.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 prevê as situações em que os Estados-Membros podem derrogar o direito do requerente de permanecer no território do Estado-Membro em causa durante a apreciação do seu pedido subsequente. A este respeito, resulta, em substância, do artigo 41.º, n.º 1, conjugado com o artigo 9.º, n.º 2, desta diretiva, que, apesar de existir o risco de um pedido subsequente ser apresentado por motivos abusivos, os Estados-Membros só podem derrogar o direito do requerente de permanecer no seu território *se isso não implicar a repulsão direta ou indireta*. Parece-me razoável deduzir daí que, por força do artigo 42.º, n.º 2, da referida diretiva, o mero facto de um pedido subsequente não ter sido apresentado num determinado prazo não pode, *a fortiori*, justificar o indeferimento desse pedido face ao risco de uma violação desse mesmo princípio da não repulsão.

81. Por conseguinte, mesmo sendo desejável que a proibição de fixar um prazo de caducidade resulte mais claramente da Diretiva 2013/32, não se pode defender que cabe aos Estados-Membros estabelecer esses prazos. Com efeito, o legislador da União fez uma opção deliberada ao considerar que o recurso a esses prazos era suscetível de pôr em causa o princípio da não repulsão, que constitui um princípio fundamental nessa diretiva [22], e que este princípio fundamental deve ter primazia em face desse risco.

82. Daqui resulta que cumpre interpretar o artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, conjugado com o artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, e o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva, no sentido de que proíbe a fixação de prazos de caducidade enquanto tais. Por conseguinte, esses prazos não devem ser aplicados. Todavia, no litígio no processo principal, o pedido subsequente apresentado por XY não foi indeferido por causa dos referidos prazos, mas apenas por força da autoridade de caso julgado.

83. Atendendo ao exposto, há que responder à segunda questão prejudicial que o artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que não exige um procedimento específico para a apreciação do mérito dos pedidos subsequentes, desde que o procedimento nacional, incluindo a reabertura do procedimento relativo ao pedido de proteção anterior, seja conforme às exigências previstas no capítulo II dessa diretiva, o que cabe ao órgão jurisdicional

[21] Documento conjunto das delegações alemãs, francesa e do Reino Unido relativo às propostas de diretiva que prevejam normas para acolhimento dos requerentes de asilo e procedimentos de asilo, de 27 de junho de 2011, 12168/11, ASILE 54 No ponto II.2 deste documento, estas delegações manifestaram a sua preocupação com o problema dos pedidos subsequentes abusivos. Para este efeito, alegam que a Diretiva 2013/32 deve incluir disposições que deem «aos Estados-Membros os meios para responder melhor e mais rapidamente aos desvios processuais relacionados com pedidos de reapreciação abusivos, por exemplo, permitindo fixar um prazo para os requerentes de asilo apresentarem novos elementos».

[22] V., neste sentido, considerando 3 da Diretiva 2013/32.

de reenvio verificar, no âmbito do litígio no processo principal. Além disso, o artigo 42.º, n.º 2, da referida diretiva, conjugado com o artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, e o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa mesma diretiva, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à fixação de prazos de caducidade.

D. Quanto à interpretação do artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 (terceira questão prejudicial)

84. Atendendo à resposta que proponho para a segunda questão prejudicial, parece-me que não é necessário responder à terceira questão prejudicial.

85. Com efeito, esta última questão é suscitada na hipótese de resultar da resposta à segunda questão que a *reabertura* prevista no direito austríaco não cumpre as exigências decorrentes da Diretiva 2013/32, pelo que importaria apreciar todos os pedidos subsequentes apresentados na Áustria no âmbito de um *novo procedimento* administrativo. Ora, tal como referi, sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, é possível uma *reabertura* e, consequentemente, não considero que se deva responder nesse sentido à segunda questão prejudicial [23].

86. Por conseguinte, irei responder à terceira questão prejudicial apenas para o caso de o órgão jurisdicional de reenvio não confirmar a minha hipótese relativa ao direito austríaco quanto a este aspeto ou para o caso de o Tribunal de Justiça não concordar com a minha interpretação da Diretiva 2013/32.

87. Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, caso o requerente de asilo, com culpa, não tenha apresentado no procedimento de asilo anterior os argumentos relativos aos novos motivos invocados, a administração pode recusar apreciar o mérito de um pedido subsequente com base numa norma nacional que estabelece um princípio de aplicação geral no procedimento administrativo, mesmo que, ao não adotar normas especiais, o Estado-Membro não tenha transposto corretamente as disposições do artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2013/32 e, consequentemente, não tenha feito expressamente uso da possibilidade que lhe é conferida pelo artigo 40.º, n.º 4, desta diretiva de não proceder à apreciação do mérito do pedido subsequente.

88. A meu ver, o contexto no qual se inscreve esta questão é o seguinte: conforme expliquei nas presentes conclusões, o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 permite aos Estados-Membros integrar no seu direito nacional uma disposição que preveja que o pedido subsequente só é admissível se o requerente, sem culpa da sua parte, tiver sido incapaz, no anterior procedimento, de invocar os novos elementos e factos na aceção dos n.ºs 2 e 3 daquela disposição.

89. No direito austríaco, essa condição de ausência de culpa está prevista no § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG. Todavia, esta disposição não é aplicável a um novo procedimento administrativo, uma vez que só se aplica à reabertura de procedimentos já concluídos definitivamente.

90. Partindo da hipótese exposta no n.º 85 das presentes conclusões, segundo a qual um pedido subsequente baseado em «nova reperta» deve ser apreciado no âmbito de um novo procedimento administrativo, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a impossibilidade de controlar a existência de culpa no âmbito desse novo procedimento. Com efeito, essa impossibilidade teria

[23] Considero, é certo, que o artigo 42.º, n.º 2, conjugado com o artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, e o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, se opõe aos prazos de caducidade previstos no direito austríaco. Todavia, conforme referido no n.º 82 das presentes conclusões, o direito austríaco pode ser posto em conformidade com a Diretiva 2013/32 ao não aplicar esses prazos.

por consequência que um pedido subsequente, como o do processo principal, deveria igualmente ser considerado admissível e ser objeto de uma apreciação de mérito quando o requerente tenha agido com culpa ao não invocar no procedimento anterior os novos elementos ou factos apresentados. No litígio no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio parece efetivamente considerar que XY agiu com culpa ao não invocar a sua orientação sexual no procedimento relativo ao seu primeiro pedido de proteção internacional.

91. É neste contexto que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se será possível tomar igualmente em consideração o controlo da existência de culpa na apreciação da admissibilidade dos pedidos subsequentes que se baseiam em «nova reperta» no âmbito de um novo procedimento administrativo.

92. Na minha opinião, sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que responder negativamente a esta questão.

93. Com efeito, *em primeiro lugar*, considero que o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado como sendo uma disposição *facultativa*, pelo que deve ser transposta para o direito nacional para poder aplicar a condição de ausência de culpa aí prevista.

94. Não concordo com a interpretação apresentada pelo Governo neerlandês quanto a este aspeto. Este Governo alega que o elemento de ausência de culpa previsto no artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 constitui uma condição inerente ao conceito de «novos elementos ou factos» na aceção do artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, dessa diretiva, de modo que os Estados-Membros *só* podem decidir que se prossiga a apreciação do pedido se o requerente em causa, sem culpa da sua parte, tiver sido incapaz de invocar esses elementos ou factos no procedimento anterior. Segundo o mesmo Governo, o artigo 40.º, n.º 4, da referida diretiva é apenas uma clarificação desse aspeto e a transposição deste número não é, portanto, necessária para aplicar uma condição de ausência de culpa. Em apoio da sua posição, o Governo neerlandês apresentou vários argumentos retirados, em substância, por um lado, do referido artigo 40.º, n.º 4, e, por outro, da obrigação do requerente de cooperar com as autoridades competentes.

95. Na minha opinião, estes argumentos não podem ser acolhidos.

96. Com efeito, desde logo, quanto ao artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32, devo concluir que, apesar de existir efetivamente uma divergência entre as diferentes versões linguísticas desta disposição, a grande maioria dessas versões aponta, todavia, no sentido de uma disposição facultativa.

97. Assim, a grande maioria das versões linguísticas, a saber, vinte versões, incluindo a versão em língua francesa[24], prevê de forma clara e inequívoca uma disposição facultativa. Assim, a versão em língua francesa dispõe que os Estados-Membros «*peuvent prévoir*» uma condição de ausência de culpa do requerente, o que indica claramente que se trata de uma *faculdade*.

98. Com efeito, apenas a versão em língua checa do artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 tem um alcance contrário, uma vez que, nesta versão, o referido artigo prevê, em substância, que os Estados-Membros *só* podem decidir que se prossiga a apreciação do pedido se não houver culpa

[24] São todas as versões linguísticas, exceto as versões em língua búlgara, checa e italiana.

por parte do requerente em causa [25]. Por sua vez, duas versões linguísticas são ambíguas, na medida em que podem ser entendidas como a versão em língua francesa ou como a versão em língua checa [26].

99. Na minha opinião, mesmo que se admita que a versão em língua checa do artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 não é simplesmente um erro de tradução, pelo que uma interpretação meramente literal baseada em (todas) as outras versões linguísticas desta disposição não pode, por si só, ser definitiva, uma interpretação baseada noutros elementos de interpretação [27] não corrobora, em qualquer caso, a interpretação apresentada pelo Governo neerlandês.

100. Com efeito, é forçoso constatar que os trabalhos preparatórios do artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 parecem indicar que o legislador da União efetivamente entendeu fazer desta disposição uma faculdade [28].

101. O facto de a Diretiva 2013/32 prosseguir um objetivo geral de celeridade [29] e de a apreciação da admissibilidade prevista no artigo 33.º, n.º 2, conjugado com o artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, da Diretiva 2013/32 ter por finalidade flexibilizar a obrigação do Estado-Membro de apreciar um pedido subsequente quanto ao mérito [30] não pode conduzir a um resultado contrário.

102. Importa igualmente excluir os argumentos retirados da obrigação do requerente de cooperar com as autoridades competentes. Estes argumentos baseiam-se mais precisamente no facto de o requerente, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, estar sujeito a uma obrigação de cooperar com as autoridades competentes a fim de determinar os elementos referidos no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95, incluindo as razões que justificam o pedido de proteção internacional.

[25] Em língua checa, esta disposição prevê: «Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku […]».

[26] Trata-se das versões em língua búlgara («Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура […]») e em língua italiana («Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando […]»).

[27] Segundo jurisprudência constante, a formulação utilizada numa das versões linguísticas de uma disposição do direito da União não pode servir de base única à interpretação dessa disposição ou ter caráter prioritário em relação às outras versões linguísticas. Tal abordagem seria, com efeito, incompatível com a exigência de uniformidade de aplicação do direito da União (v. Acórdão de 26 de abril de 2012, DR e TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, n.º 44 e jurisprudência referida). Em caso de disparidade entre duas versões linguísticas de um texto do direito da União, a disposição em causa deve ser interpretada em função do contexto e da finalidade da regulamentação a que pertence (v. Acórdão de 26 de abril de 2012, DR e TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, n.º 45 e jurisprudência referida).

[28] Assim, na proposta inicial da Diretiva 2013/32, o artigo 35.º, n.º 6, que corresponde ao artigo 40.º, n.º 4, na versão adotada, estava efetivamente redigido no sentido apresentado pelo Governo neerlandês [proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009 relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional nos Estados-Membros, COM(2009) 554 final]. Nas negociações da Diretiva 2013/32, o Parlamento, todavia, propôs suprimir integralmente essa disposição, uma vez que «[o]s Estados-Membros não se deviam recusar sistematicamente a apreciar um pedido subsequente com o pretexto de que o requerente poderia ter alegado novos elementos ou factos no procedimento anterior ou no respetivo recurso. Esse automatismo poderia efetivamente levar a uma violação do princípio d[a] não repulsão» [V. justificação da alteração 88 no relatório do Parlamento, de 24 de março de 2011, sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional nos Estados-Membros (A7-0085/2011)]. Seguidamente, o Conselho, na sua posição comum, alterou a redação inicial do artigo 40.º, n.º 4, para a versão adotada a final [Posição (UE) n.º 7/2013 do Conselho em primeira leitura tendo em vista a adoção de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional adotada em 6 de junho de 2013 (JO 2013, C 179 E, p. 27)]. Tanto quanto sei, dos trabalhos preparatórios não decorre nenhuma explicação específica relativa a esta alteração. Todavia, atendendo às preocupações expressas pelo Parlamento quanto ao princípio da não repulsão, parece razoável deduzir que foi este motivo que justificou a alteração da redação do artigo 40.º, n.º 4, com a qual a Comissão e o Parlamento concordaram.

[29] V., a este respeito, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, n.º 100).

[30] V., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 29 e jurisprudência referida).

103. A este respeito, não é possível afirmar que essa obrigação deixaria de fazer sentido na hipótese de qualquer elemento que não tenha sido invocado no âmbito do primeiro pedido de proteção internacional, quer haja ou não culpa do requerente, levar a que se prossiga a apreciação do pedido subsequente. Além do facto de que essa interpretação afetaria a faculdade que o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 confere aos Estados-Membros, não é verdade, em todo o caso, que a obrigação de cooperação deixaria de fazer sentido, exceto se se aplicar uma condição de ausência de culpa. Com efeito, a Diretiva 2011/95 e a Diretiva 2013/32 preveem expressamente várias consequências que podem advir para os Estados-Membros do incumprimento dessa obrigação [31], e, todavia, daí não resulta uma obrigação de os Estados-Membros declararem inadmissível o pedido subsequente.

104. Das considerações anteriores resulta que há que interpretar o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 como sendo uma disposição *facultativa*, pelo que deve ser transposta para o direito nacional para permitir aplicar a condição de ausência de culpa nela prevista.

105. A este respeito, *em segundo lugar*, parece que, quanto aos novos procedimentos administrativos, a condição relativa à ausência de culpa prevista no artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32, não foi transposta para o direito austríaco de forma a cumprir as exigências do direito da União.

106. Com efeito, segundo jurisprudência constante, embora a transposição de uma diretiva não exija necessariamente uma atuação legislativa de cada Estado-Membro, é no entanto indispensável que o direito nacional em causa garanta efetivamente a plena aplicação da referida diretiva pela administração nacional, que a situação jurídica decorrente desse direito seja suficientemente precisa e clara e que os beneficiários sejam colocados em situação de conhecer a plenitude dos seus direitos [32]. Assim, as disposições de uma diretiva devem ser transpostas com uma vinculatividade incontestável, com a especificidade, a precisão e a clareza requeridas, para cumprir a exigência de segurança jurídica [33].

107. A este respeito, e sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, considero que o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 não foi transposto para o direito austríaco de maneira conforme a essas exigências quanto aos novos procedimentos administrativos. Assim, não resulta do § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG que a condição da ausência de culpa dele constante se aplique igualmente à apreciação da admissibilidade dos pedidos subsequentes em procedimentos específicos diferentes da reabertura de um primeiro procedimento concluído definitivamente.

108. *Em terceiro lugar*, e sobretudo segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, não pode ser aplicada em detrimento de um particular uma disposição cuja transposição completa para o direito nacional não tenha sido efetuada [34]. Ora, à semelhança do órgão jurisdicional de reenvio, considero que essa seria precisamente a consequência de uma interpretação segundo a qual a condição da falta de culpa prevista no artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 seria aplicada no âmbito de um novo procedimento administrativo, mesmo quando não prevista pelo direito nacional.

[31] Assim, devo observar que, por um lado, nos termos do artigo 28.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2013/32, os Estados-Membros podem presumir que o requerente retirou tacitamente ou desistiu do pedido de proteção internacional, quando se determinar que o requerente não respondeu a pedidos para fornecer informação essencial para o seu pedido, nos termos do artigo 4.º da Diretiva 2011/95. Por outro lado, por força do artigo 4.º, n.º 3, desta última diretiva, o facto de determinados elementos não terem sido invocados anteriormente pode, na minha opinião, ser tido em consideração na apreciação individual do pedido de proteção internacional.

[32] V. Acórdão de 23 de março de 1995, Comissão/Grécia (C-365/93, EU:C:1995:76, n.º 9 e jurisprudência referida).

[33] V. Acórdão de 11 de setembro de 2014, Comissão/Portugal (C-277/13, EU:C:2014:2208, n.º 43 e jurisprudência referida).

[34] V., nomeadamente, Acórdão de 24 de junho de 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, n.º 65 e jurisprudência referida).

109. Contrariamente ao que alega o Governo alemão, o facto de o elemento de culpa previsto no § 69, n.º 1, ponto 2, da AVG consagrar um princípio válido de maneira geral no procedimento administrativo austríaco, na medida em que expressa um aspeto do princípio da autoridade de caso julgado, não pode conduzir a um resultado contrário. Com efeito, é forçoso constatar que o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 rege esse princípio no âmbito dos pedidos subsequentes, uma vez que decorre desta disposição, conjugada com os n.ºs 2 e 3 desse mesmo artigo 40.º que, se se tratar de novos elementos ou factos já existentes aquando do primeiro procedimento e que, por culpa imputável ao requerente, não foram invocados no âmbito deste, o princípio da autoridade do caso julgado só abrange esses novos elementos ou factos se for previsto pelo direito nacional.

110. Atendendo ao exposto, há que interpretar o artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 no sentido de que a condição da ausência de culpa que este prevê não pode ser aplicada no âmbito de um procedimento administrativo, a não ser que essa condição se encontre prevista no direito nacional de uma forma explícita e cumpra as exigências de segurança jurídica, o que, sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, parece não ser o caso numa situação como a que está em causa no processo principal.

V. Conclusão

111. Atendendo às considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria):

1) O conceito de «novos elementos ou factos» que «surgiram ou foram apresentados pelo requerente», constante do artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, deve ser interpretado no sentido de que abrange igualmente elementos ou factos já existentes antes da conclusão definitiva do procedimento relativo a um pedido de proteção internacional anterior, mas que não foram invocados pelo requerente no âmbito deste.

2) O artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que a apreciação de mérito de um pedido subsequente não exige um procedimento específico, desde que o procedimento nacional seja conforme às exigências previstas no capítulo II dessa diretiva. O artigo 42.º, n.º 2, da referida diretiva, conjugado com o artigo 40.º, n.ºs 2 a 4, e o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa mesma diretiva, deve ser interpretado no sentido de que proíbe a fixação de prazos de caducidade enquanto tais.

3) O artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que a condição da ausência de culpa que prevê não pode ser aplicada no âmbito de um procedimento administrativo, a não ser que essa condição se encontre prevista no direito nacional de uma forma explícita e cumpra as exigências de segurança jurídica. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é o que acontece no caso em apreço.