Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

1 de outubro de 2026 *

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Política de asilo — Diretiva 2001/55/CE — Normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento — Artigo 17.º, n.º 2 — Diretiva 2013/32/UE — Procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional — Concessão de proteção internacional a uma pessoa que beneficia de proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55 — Artigo 31.º — Prática administrativa nacional que consiste em suspender, durante o período de proteção temporária, o decurso do prazo previsto para a tomada de decisão sobre um pedido de proteção internacional»

No processo C-249/25 [Jilin] [i],

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), por Decisão de 2 de abril de 2025, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 2 de abril de 2025, no processo

Minister van Asiel en Migratie

contra

UB,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: C. Lycourgos, presidente de secção, O. Spineanu-Matei, S. Rodin (relator), N. Piçarra e N. Fenger, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: neerlandês.

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

vistas as observações apresentadas:

– em representação de UB, por F. Zeven, advocaat,

– em representação do Governo Neerlandês, por M. H. S. Gijzen e J. Langer, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Belga, por L. Jans e M. Van Regemorter, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Alemão, por J. Möller e R. Kanitz, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Polaco, por B. Majczyna e D. Lutostańska, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por F. Blanc, M. Debieuvre e L. Haasbeek, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de abril de 2026,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 17.º, n.º 2, 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 (JO 2001, L 212, p. 12), e do artigo 31.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Minister van Asiel en Migratie (Ministro do Asilo e da Migração, Países Baixos) (a seguir «Ministro») a UB a respeito da possibilidade de o Ministro suspender a análise do pedido de proteção internacional apresentado por UB enquanto este último beneficiar da proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2001/55

3 O considerando 18 da Diretiva 2001/55 enuncia:

«Devem ser elaboradas as regras de acesso ao processo de asilo no contexto da proteção temporária em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas, segundo as obrigações internacionais dos Estados-Membros e as disposições do Tratado.»

4 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«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.»

5 O artigo 2.º, alíneas a), c) e d), da referida diretiva prevê:

«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;

[…]

c) "Pessoas deslocadas", cidadãos de países terceiros ou apátridas que tiveram de deixar o seu país ou região de origem, ou tenham sido evacuadas […], e cujo regresso seguro e duradouro seja impossível devido à situação nesse país, e que possam eventualmente estar abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º da [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 [1954]), que entrou em vigor em 22 de abril de 1954 e foi completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967 e que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 (a seguir "Convenção de Genebra"),] ou outros instrumentos internacionais ou nacionais de proteção internacional e, em especial:
   i) pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado e de violência endémica;
   ii) pessoas que tenham estado sujeitas a um risco grave ou tenham sido vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos;

d) “Afluxo maciço”, chegada à Comunidade [Europeia] de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados, quer tenham chegado à Comunidade por sua espontânea vontade, quer tenham sido, por exemplo, assistidas por um programa de evacuação».

6 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da mesma diretiva:

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

7 O artigo 17.º da Diretiva 2001/55 dispõe:

«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.»

8 O artigo 19.º desta diretiva prevê:

«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.»

Diretiva 2011/95/UE

9 O artigo 1.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 (JO 2011, L 337, p. 9), sob a epígrafe «Objetivo», dispõe:

«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.»

10 O artigo 2.º, alíneas h) e i), desta diretiva especifica:

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

[…]

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

i) “Requerente”, um nacional de um país terceiro ou um apátrida que tenha apresentado um pedido de proteção internacional em relação ao qual ainda não foi tomada uma decisão definitiva».

Diretiva 2013/32

11 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Objetivo»:

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

12 O artigo 2.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Definições», prevê, na alínea b):

«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] e suscetível de ser objeto de um pedido separado».

13 O artigo 3.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê, no n.º 1:

«A presente diretiva aplica-se a todos os pedidos de proteção internacional apresentados no território dos Estados-Membros, incluindo a fronteira, as águas territoriais e as zonas de trânsito, bem como à retirada da proteção internacional.»

14 O artigo 31.º dessa diretiva, sob a epígrafe «Procedimento de apreciação», dispõe, nos n.ºs 3 a 5:

«3. Os Estados-Membros asseguram a conclusão do procedimento de apreciação no prazo de seis meses a contar da apresentação do pedido.

No caso de um pedido sujeito [a]o procedimento estabelecido no Regulamento (UE) n.º 604/2013 [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)], o prazo de seis meses começa a contar do momento em que o Estado-Membro responsável pela sua análise for determinado, nos termos desse regulamento, e o requerente se encontrar no território desse Estado-Membro e tiver sido tomado a cargo pela autoridade competente.

Os Estados-Membros podem prorrogar o prazo de seis meses fixado no presente número por um período que não exceda outros nove meses, no caso de:

a) Estarem em causa questões de facto e/ou de direito complexas;

b) Um grande número de nacionais de países terceiros ou apátridas apresentarem simultaneamente um pedido de proteção internacional, tornando muito difícil na prática a conclusão do procedimento no prazo de seis meses;

c) O atraso poder ser claramente atribuído ao facto de o requerente não cumprir as suas obrigações ao abrigo do artigo 13.º

A título de exceção, e em circunstâncias devidamente justificadas, os Estados-Membros podem exceder por um máximo de três meses os prazos fixados no presente número, se tal for necessário para assegurar uma apreciação completa e adequada do pedido de proteção internacional.

4. Sem prejuízo dos artigos 13.º e 18.º da Diretiva [2011/95], os Estados-Membros podem adiar a conclusão do procedimento de apreciação nos casos em que não se possa razoavelmente esperar que o órgão de decisão se pronuncie dentro do prazo estabelecido no n.º 3 devido a uma situação incerta no país de origem que se prevê seja temporária. Em tais casos, os Estados-Membros:

a) Avaliam a situação no país de origem pelo menos de 6 em 6 meses;

b) Informam os requerentes em causa, em tempo razoável, das causas do adiamento;

c) Informam a Comissão [Europeia], num prazo razoável, do adiamento dos procedimentos para esse país de origem.

5. Em todo o caso, os Estados-Membros concluem o procedimento de apreciação dentro de um prazo máximo de 21 meses a contar da apresentação do pedido.»

Direito neerlandês

Lei Geral do Direito Administrativo

15 O artigo 6:12 da Algemene wet bestuursrecht (Lei Geral do Direito Administrativo), de 4 de junho de 1992 (Stb. 1992, n.º 315), prevê:

«1. Se o recurso tiver por objeto a não adoção de uma decisão dentro do prazo […], [a interposição desse recurso] não está sujeita ao respeito de nenhum prazo.

2. O requerimento pode ser apresentado logo que:

a. a administração não se pronunciou em tempo útil […] e

b. tenham decorrido duas semanas a contar do dia seguinte ao dia em que o interessado enviou à administração a notificação para cumprir.

[…]»

16 O artigo 8:55d da Lei Geral do Direito Administrativo dispõe:

«1. Se o recurso for procedente e ainda não tiver sido notificada uma decisão, o tribunal administrativo ordena à administração que notifique uma decisão no prazo de duas semanas a contar do dia seguinte ao envio da sua sentença.

2. O tribunal administrativo faz acompanhar a sua sentença de uma sanção pecuniária compulsória específica por cada dia de atraso que a administração demorar para cumprir essa sentença. […]

3. Em casos específicos ou quando o cumprimento de outros requisitos legais o exija, o tribunal administrativo pode fixar um prazo diferente ou ordenar outra medida.»

Lei dos Estrangeiros de 2000

17 O artigo 42.º da Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000), de 23 de novembro de 2000 (Stb. 2000, n.º 495), prevê:

«1. A decisão sobre o pedido de concessão de uma autorização de residência temporária […] é adotada no prazo de seis meses a contar da receção desse pedido.

[…]

4. O prazo referido no n.º 1 pode ser prorrogado por um período que não pode exceder nove meses adicionais, quando:

[…]

5. Após a prorrogação a que se refere o n.º 4, se tal for necessário para assegurar uma análise adequada e completa do referido pedido, o prazo pode ser prorrogado novamente por um período máximo de três meses. […]»

18 O artigo 43.º, n.º 1, desta lei dispõe:

«Por decisão [do Ministro], para determinadas categorias de cidadãos estrangeiros que tenham apresentado um pedido de concessão de uma autorização de residência temporária […], o prazo referido no artigo 42.º, n.º 1, pode ser prorrogado por um período máximo de 21 meses, quando, com toda a probabilidade, existir, por um curto período, uma incerteza quanto à situação no país de origem e, a esse título, não se possa razoavelmente decidir se esse pedido pode ser deferido […]»

19 Nos termos do artigo 43a da referida lei:

«Em derrogação do artigo 42.º, n.º 1, […], no que diz respeito aos estrangeiros beneficiários de proteção temporária, a decisão sobre um pedido de concessão da autorização de residência temporária a que se refere o artigo 28.º é adotada num momento compreendido entre a receção desse pedido e seis meses após o termo do período da proteção temporária. […]»

Decreto Real relativo à Aplicação da Lei dos Estrangeiros

20 O artigo 3.1a do Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet (Decreto Real relativo à Aplicação da Lei dos Estrangeiros), de 23 de novembro de 2000 (Stb. 2000, 497), dispõe:

«1. A apresentação de um pedido de concessão de uma autorização de residência temporária a título de asilo tem como consequência que o afastamento não ocorrerá enquanto a decisão a que se refere o artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva [2001/55] estiver em vigor, se o cidadão estrangeiro:

a. pertencer ao grupo específico de cidadãos estrangeiros definido numa decisão do Conselho da União Europeia, como a referida no artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 2001/55;

b. for cônjuge do cidadão estrangeiro referido na alínea a) ou o parceiro não casado com quem esse cidadão estrangeiro mantém uma relação estável, e coabite com o referido cidadão estrangeiro no momento dos acontecimentos que deram origem à decisão referida na frase introdutória;

c. for filho menor, solteiro, adotado ou não, do cidadão estrangeiro referido nas alíneas a) ou b);

d. for outro parente próximo do cidadão estrangeiro referido na alínea a) que, no momento dos factos que deram origem à decisão referida na frase introdutória, dependesse totalmente ou em grande parte desse cidadão estrangeiro e vivesse na unidade familiar, e cujo abandono criaria uma situação comovente; ou

e. pertencer ao grupo, a designar por decreto ministerial, de cidadãos estrangeiros provenientes do mesmo país ou da mesma região que o cidadão estrangeiro a que se refere a alínea a), deslocados pelo mesmo motivo e que não beneficiam já de proteção noutro país parte no TFUE ou no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu[, de 2 de maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3)].

[…]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

21 Em 7 de março de 2022, UB, cidadão chinês de origem uigure, chegou aos Países Baixos com a sua mulher, cidadã ucraniana, e o filho de ambos. Em 13 de abril de 2022, apresentou um pedido de asilo no centro de registo do acolhimento central dos requerentes de asilo em Ter Apel (Países Baixos).

22 Tendo iniciado a análise desse pedido de asilo, a autoridade competente constatou, no âmbito dessa análise, que UB, enquanto membro da família de um cidadão ucraniano residente na Ucrânia com a sua mulher e o filho de ambos antes de 24 de fevereiro de 2022, tinha direito à proteção temporária. Nestas circunstâncias, no próprio dia em que UB foi ouvido a respeito do referido pedido de asilo, o Ministro informou-o de que não havia que prosseguir a análise do mesmo, uma vez que preenchia as condições exigidas para beneficiar dessa proteção. Em seu entender, o tratamento do mesmo pedido de asilo podia ser retomado no termo do período de proteção temporária.

23 Por notificação para cumprir de 16 de janeiro de 2024, UB acusou o Ministro de não ter decidido nos prazos previstos na Diretiva 2013/32 sobre o seu pedido de asilo. Tendo em conta a falta de decisão tomada no prazo de duas semanas após o envio dessa carta, UB intentou uma ação por omissão no rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Arnhem, Países Baixos).

24 O rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Arnhem) considerou que o prazo máximo de 21 meses para concluir o procedimento de análise de um pedido de asilo previsto na Diretiva 2013/32 começava a correr em todos os casos a partir da apresentação desse pedido de asilo. Por conseguinte, no caso em apreço, uma vez que o pedido de asilo de UB foi apresentado em 13 de abril de 2022, esse tribunal considerou que o Ministro devia ter decidido sobre esse pedido de asilo o mais tardar em janeiro de 2024. Uma vez que o Ministro não tomou uma decisão em tempo útil, o referido tribunal ordenou-lhe que se pronunciasse sobre o referido pedido de asilo no prazo de oito semanas a contar da sua sentença, mediante o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória de 100 euros por dia de atraso até um limite máximo de 7 500 euros.

25 O Ministro interpôs recurso da sentença do rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Arnhem) no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

26 Nesse recurso, o Ministro defende que não resulta da redação das disposições da Diretiva 2013/32 que especificam os prazos para adotar uma decisão sobre um pedido de asilo nem da «ideia que está na base dessa diretiva» que esses prazos se aplicam igualmente nas situações excecionais reguladas pela Diretiva 2001/55.

27 O órgão jurisdicional de reenvio explica que a Diretiva 2001/55 foi transposta para o direito neerlandês em 16 de dezembro de 2004. Segundo esse órgão jurisdicional, resulta desta transposição que é necessário apresentar um pedido de asilo para poder beneficiar da proteção temporária. O prazo de decisão relativo a esse pedido de asilo é suspenso pelo período de duração da proteção temporária, pelo que só haveria que decidir sobre o referido pedido de asilo após o termo do período de proteção temporária.

28 O órgão jurisdicional de reenvio considera que, para decidir o litígio que lhe foi submetido, lhe é necessário determinar de que modo se deve contar o prazo previsto para adotar uma decisão sobre um pedido de proteção internacional quando a pessoa que apresentou esse pedido é igualmente beneficiária da proteção temporária.

29 A este respeito, esse órgão jurisdicional salienta que resulta de uma interpretação literal do artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55 que esta disposição está redigida segundo uma «formulação aberta». Em seu entender, embora incumba ao Estado-Membro em causa concluir a análise de um pedido de asilo, quer durante o período de proteção temporária quer após o termo desse período, não deixa de ser verdade que a referida disposição não especifica quando deve efetivamente começar a análise do pedido de asilo nem quanto tempo pode durar essa análise.

30 O referido órgão jurisdicional considera, mais genericamente, que a redação das disposições relevantes da Diretiva 2001/55 e da Diretiva 2013/32 não oferece uma resposta decisiva quanto à questão de direito que se coloca no caso em apreço.

31 Ao analisar o contexto em que se insere a Diretiva 2001/55, o mesmo órgão jurisdicional observa que, com esta diretiva, o legislador da União reconheceu a necessidade de poder oferecer, nos Estados-Membros, uma «proteção temporária imediata» às pessoas deslocadas, em especial quando existe também o risco de o sistema de asilo dos Estados-Membros não poder gerir adequadamente o afluxo de requerentes de proteção internacional. No entanto, nem a Diretiva 2001/55, nem a Diretiva 2013/32, nem a Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (JO 2005, L 326, p. 13), preveem disposições derrogatórias no que respeita às situações abrangidas pela Diretiva 2001/55.

32 Mais genericamente, o órgão jurisdicional de reenvio considera que uma análise global das Diretivas 2001/55 e 2013/32 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça não lhe permite deduzir com certeza que existe uma faculdade de não se pronunciar sobre um pedido de asilo apresentado por uma pessoa que beneficia de proteção temporária durante o período de proteção temporária.

33 Nestas circunstâncias, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva [2001/55] ser interpretado no sentido de que confere aos Estados-Membros a faculdade de suspender a análise do pedido de proteção internacional apresentado por um beneficiário de proteção temporária durante o período de proteção temporária?

2) Devem os prazos de decisão previstos no artigo 31.º da Diretiva [2013/32] ser interpretados no sentido de que, no caso de um pedido de proteção internacional ter sido apresentado antes ou durante o período de proteção temporária por um beneficiário […], esses prazos só começam ou só continuam a correr após o termo do período de proteção temporária?»

Quanto às questões prejudiciais

34 Com as suas duas questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55 e o artigo 31.º da Diretiva 2013/32 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que as autoridades de um Estado-Membro suspendam de forma automática a análise dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos beneficiários da proteção temporária durante o período de proteção temporária, pelo que o prazo para adotar uma decisão sobre esses pedidos de proteção internacional só começa a correr ou continua a correr após o termo desse período.

35 Conforme indica o seu artigo 1.º, a Diretiva 2001/55 tem por objetivo 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. Como resulta do artigo 2.º, alínea a), desta diretiva, a aplicação desta proteção visa, nomeadamente, evitar que o sistema destinado a conceder o benefício da proteção internacional fique congestionado com a apresentação maciça e simultânea de pedidos das referidas pessoas com vista à obtenção do estatuto de refugiado, tanto no interesse dessas pessoas como no das outras pessoas que solicitam proteção internacional.

36 Este dispositivo de proteção temporária e imediata, que constitui uma manifestação do princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-Membros na execução da política de asilo, prevista no artigo 80.º TFUE, reveste, no entanto, como sublinham os considerandos 2 e 13 assim como o artigo 2.º, alínea a), da referida diretiva, caráter excecional e deve ser reservado aos casos de afluxo maciço de pessoas deslocadas. Por outro lado, confere aos seus beneficiários direitos mais limitados do que os decorrentes da concessão de proteção internacional na aceção da Diretiva 2011/95 (Acórdão de 19 de dezembro de 2024, Kaduna, C-244/24 e C-290/24, EU:C:2024:1038, n.º 82 e jurisprudência aí referida).

37 Segundo jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição de direito da União, devem ser tidos em conta não apenas os termos desta mas também, se necessário for, o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra. A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente revelar elementos pertinentes para a sua interpretação (v. Acórdãos de 17 de novembro de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, n.º 12; de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 50; e de 26 de março de 2026, Gonrieh, C-819/25 PPU, EU:C:2026:252, n.º 47 e jurisprudência aí referida).

38 Em primeiro lugar, resulta da redação do artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55 que esta disposição se limita a enunciar uma regra relativa às modalidades de análise dos pedidos de proteção internacional após o termo do período de proteção temporária, sem, no entanto, especificar as modalidades de análise desses pedidos durante esse período e, nomeadamente, se os Estados-Membros têm a faculdade de não proceder a essa análise durante o referido período.

39 Em segundo lugar, no que respeita ao contexto que envolve o artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55 e à génese deste artigo 17.º, n.º 2, importa, primeiro, recordar que o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2001/55 especifica que a proteção temporária não prejudica o reconhecimento do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra, ao passo que o artigo 17.º, n.º 1, desta diretiva prevê que os beneficiários de proteção temporária devem poder apresentar um pedido de asilo «em qualquer altura».

40 Além disso, resulta do artigo 19.º, n.º 2, da referida diretiva que, 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, a proteção temporária é ou continua a ser-lhe concedida durante o período desta.

41 Por conseguinte, resulta das disposições da Diretiva 2001/55 acima mencionadas que o legislador da União não pretendeu instituir um regime em que a aplicação dos procedimentos de proteção internacional fosse afastada ou suspensa de pleno direito, mas, pelo contrário, previu que esses procedimentos possam ser conduzidos durante o período de aplicação da proteção temporária.

42 Segundo, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 42 a 45 das suas conclusões, resulta dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2001/55 que, na falta de acordo sobre a possibilidade de suspender a análise dos pedidos de proteção internacional durante o período de proteção temporária, os Estados-Membros decidiram não introduzir essa possibilidade nesta diretiva, apesar de constar da proposta inicial da Comissão.

43 Por conseguinte, não se pode considerar que o legislador da União previu implicitamente a referida possibilidade no artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55.

44 Por conseguinte, resulta das disposições da Diretiva 2001/55 acima mencionadas e da génese do seu artigo 17.º, n.º 2, que o legislador da União não pretendeu instituir um regime em que a aplicação dos procedimentos de proteção internacional seja ou possa ser afastada ou suspensa de pleno direito, mas, pelo contrário, previu que esses procedimentos possam ser conduzidos durante o período de aplicação da proteção temporária.

45 Terceiro, há que tomar em consideração também as regras gerais relativas aos procedimentos de proteção internacional enunciadas pelas Diretivas 2011/95 e 2013/32. A este respeito, importa salientar, por um lado, que o artigo 1.º da Diretiva 2011/95 dispõe que esta 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. Além disso, decorre da conjugação deste artigo 1.º com o artigo 2.º, alíneas h) e i), da referida diretiva que esta regula todos os pedidos de proteção que deem a entender que pretendem beneficiar do estatuto de refugiado apresentados a um Estado-Membro por qualquer nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

46 Por outro lado, resulta do artigo 1.º e do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 que esta diretiva, que tem por objeto estabelecer procedimentos comuns de concessão e retirada da proteção internacional ao abrigo da Diretiva 2011/95, se aplica a todos os pedidos de proteção internacional apresentados no território dos Estados-Membros, incluindo na fronteira, nas águas territoriais ou nas zonas de trânsito.

47 Decorre destas disposições que o legislador da União não excluiu de modo nenhum do âmbito de aplicação das Diretivas 2011/95 e 2013/32 os requerentes de proteção internacional que, no momento da apresentação do pedido dessa proteção, já beneficiam de proteção temporária.

48 Por conseguinte, na falta de especificação em contrário nas Diretivas 2011/95 e 2013/32, há que considerar que as regras gerais estabelecidas por estas diretivas são normalmente aplicáveis a esses requerentes de proteção internacional. Em especial, deve considerar-se que os prazos referidos no artigo 31.º da Diretiva 2013/32 se impõem, em princípio, na análise de um pedido de proteção internacional independentemente da questão de saber se o requerente dessa proteção já beneficia da proteção temporária.

49 Esta conclusão é corroborada pelo facto de o legislador da União ter reconhecido aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação para prorrogar o prazo de análise dos pedidos de proteção internacional quando razões objetivas justifiquem essa prorrogação.

50 Em especial, o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32 prevê que os Estados-Membros podem prorrogar o prazo de apreciação de seis meses previsto para os pedidos de proteção internacional, sem que essa prorrogação exceda nove meses adicionais, se um grande número de nacionais de países terceiros ou apátridas apresentarem simultaneamente um pedido de proteção internacional, pelo que é muito difícil na prática a conclusão do procedimento no prazo de seis meses.

51 Além disso, resulta do artigo 31.º, n.º 3, quarto parágrafo, da Diretiva 2013/32 que os Estados-Membros podem, em circunstâncias devidamente justificadas, exceder por um máximo de três meses os prazos de seis e nove meses, referidos no artigo 31.º, n.º 3, primeiro parágrafo, e terceiro parágrafo, alínea b), desta diretiva, se tal for necessário para assegurar uma apreciação completa e adequada do pedido de proteção internacional.

52 Por outro lado, resulta do artigo 31.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2013/32 que os Estados-Membros podem adiar a conclusão do procedimento de apreciação de um pedido de proteção internacional nos casos em que não se possa razoavelmente esperar que o órgão de decisão se pronuncie dentro do prazos estabelecido no n.º 3 deste artigo 31.º, devido a uma situação incerta no país de origem que se prevê seja temporária, desde que não seja excedido um prazo final de 21 meses.

53 Daqui resulta que o referido artigo 31.º permite nomeadamente aos Estados-Membros exceder o prazo de seis meses habitualmente previsto para a apreciação dos pedidos de proteção internacional em situações caraterizadas por um aumento da pressão sobre os seus sistemas de proteção internacional, como as que podem justificar a aplicação da proteção temporária prevista pela Diretiva 2001/55, pelo que o mesmo artigo 31.º demonstra que o legislador da União tomou devidamente em consideração as dificuldades administrativas que podem ser provocadas pelo aumento do número de pedidos de proteção internacional apresentados simultaneamente.

54 Em terceiro lugar, não se pode considerar que é necessária uma suspensão generalizada e automática da análise dos pedidos de proteção internacional ou dos prazos de análise desse pedido durante o período de proteção temporária para garantir a realização dos objetivos desta diretiva.

55 É certo que, como se recorda no n.º 35 do presente acórdão, a aplicação da proteção visa evitar que o sistema destinado a conceder o benefício da proteção internacional fique congestionado com a apresentação maciça e simultânea de pedidos de pessoas deslocadas com vista à obtenção do estatuto de refugiado, tanto no interesse tanto dessas pessoas deslocadas como no das outras pessoas que solicitam proteção internacional.

56 Todavia, a referida diretiva assegura também a preservação da possibilidade efetiva dos nacionais de países terceiros e dos apátridas que beneficiam de proteção temporária de obterem proteção internacional, após uma análise adequada da sua situação individual, garantindo-lhes simultaneamente, de forma imediata, uma proteção de menor amplitude (Acórdão de 20 de novembro de 2025, Framholm, C-195/25, EU:C:2025:904, n.º 48 e jurisprudência aí referida).

57 Ora, este último objetivo milita contra a concessão às autoridades dos Estados-Membros de uma faculdade de suspender, de forma generalizada e automática, a análise dos pedidos de proteção internacional durante o período de proteção temporária.

58 Além disso, a aplicação, em toda a União Europeia, do mecanismo de proteção temporária instituído pela Diretiva 2001/55 não significa necessariamente que um Estado-Membro seja confrontado com a apresentação de um número de pedidos de proteção internacional que exceda as capacidades do seu sistema de proteção. Por conseguinte, a análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um beneficiário de proteção temporária não pode ser adiada pelo simples facto de essa análise ser suscetível de contrariar o objetivo recordado no n.º 55 do presente acórdão.

59 Por outro lado, uma eventual suspensão generalizada e automática da análise dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos beneficiários de proteção temporária seria suscetível, no termo do período de proteção temporária, de expor as autoridades competentes ao ónus de terem de analisar simultaneamente um grande número de pedidos de proteção internacional,

pelo que esta medida não parece realmente suscetível de alcançar o objetivo de proteção dos sistemas nacionais contra o congestionamento causado pela apresentação maciça e simultânea de pedidos de proteção internacional.

60 No entanto, não se pode excluir totalmente que, a título excecional, a apresentação, num curto período, de um número considerável de pedidos de proteção internacional pelos beneficiários de proteção temporária, coloque, na prática, um Estado-Membro na impossibilidade objetiva, tendo em conta as capacidades do seu sistema de proteção temporária e apesar de todas as medidas razoavelmente possíveis para fazer face a esse afluxo, de analisar todos esses pedidos no estrito respeito dos prazos previstos no artigo 31.º da Diretiva 2013/32.

61 Embora a existência dessa impossibilidade objetiva não possa, pelas razões expostas nos n.os 35 a 59 do presente acórdão, justificar uma suspensão generalizada e automática da análise dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos beneficiários de proteção temporária, pode, em contrapartida, levar o Estado-Membro em causa, para assegurar a realização dos objetivos da Diretiva 2001/55 e preservar os direitos de todos os requerentes de proteção internacional, a tomar medidas como a análise faseada desses pedidos de proteção internacional, se for caso disso definindo prioridades para esse efeito.

62 Essas medidas poderiam, portanto, se fosse o caso, levar as autoridades competentes de um Estado-Membro a adiar temporariamente a análise de alguns dos pedidos de proteção internacional apresentados por beneficiários de proteção temporária, sem que seja possível garantir, de forma sistemática, que cada um desses pedidos possa finalmente ser analisado no estrito respeito dos prazos enunciados no artigo 31.º da Diretiva 2013/32.

63 Numa situação em que essas medidas tenham sido aplicadas pelas autoridades competentes, caberá aos órgãos jurisdicionais competentes, chamados a conhecer de um recurso como o que está em causa no processo principal, assegurar-se de que a eventual ultrapassagem desses prazos, por um lado, não resulta de uma decisão de suspensão generalizada e automática da análise dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos beneficiários da proteção temporária e, por outro, resulta apenas das medidas necessárias para fazer face a uma impossibilidade objetiva de observar os referidos prazos, evitando simultaneamente o congestionamento do sistema de proteção internacional do Estado-Membro em causa.

64 Resulta do exposto que o artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2001/55 e o artigo 31.º da Diretiva 2013/32 devem ser interpretados no sentido de que:

– se opõem a que as autoridades de um Estado-Membro suspendam automaticamente a análise dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos beneficiários de proteção temporária durante o período de proteção temporária, pelo que o prazo para adotar uma decisão sobre esses pedidos de proteção internacional só corre ou continua a correr após o termo desse período;

– as autoridades competentes podem, em casos excecionais, adiar temporariamente a análise de alguns dos referidos pedidos de proteção internacional, inclusive ultrapassando esse prazo de decisão, desde que essa ultrapassagem resulte de medidas adotadas para fazer face a uma impossibilidade objetiva de observar estritamente o referido prazo de decisão evitando simultaneamente o congestionamento do sistema de proteção internacional do Estado-Membro em causa e que sejam necessárias para esse efeito.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 17.º, n.º 2, 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, e o artigo 31.º 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:

– **se opõem a que as autoridades de um Estado-Membro suspendam automaticamente a análise dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos beneficiários de proteção temporária durante o período de proteção temporária, pelo que o prazo para adotar uma decisão sobre esses pedidos de proteção internacional só corre ou continua a correr após o termo desse período;**

– **as autoridades competentes podem, em casos excecionais, adiar temporariamente a análise de alguns dos referidos pedidos de proteção internacional, inclusive ultrapassando esse prazo de decisão, desde que essa ultrapassagem resulte de medidas adotadas para fazer face a uma impossibilidade objetiva de observar estritamente o referido prazo de decisão evitando simultaneamente o congestionamento do sistema de proteção internacional do Estado-Membro em causa e que sejam necessárias para esse efeito.**

Assinaturas