

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
093/20.4BELSB	11 de março de 2021	Maria Benedita Urbano

DESCRITORES

Pedido > Protecção internacional

SUMÁRIO

I - Cada pedido de protecção internacional deve ser apreciado tendo em consideração a situação e as circunstâncias pessoais específicas do requerente e no estrito cumprimento da disciplina jurídica existente e vigente.

II - A constatação da existência de falhas sistémicas num determinado país de acolhimento não é necessariamente sinónimo de que os requerentes de protecção internacional vão ser sujeitos a tratamentos desumanos e degradantes nesse país.

TEXTO INTEGRAL

Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

I - Relatório

1. Ministério da Administração Interna (MAI)/Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), devidamente identificado nos autos, recorre para este Supremo Tribunal do acórdão do TCAS, de 15.10.2020 que negou provimento ao recurso por si intentado e confirmou a sentença recorrida.

Na origem do recurso interposto para o TCAS esteve uma decisão do TAC de Lisboa, de 29.02.2020, que julgou procedente a acção administrativa intentada contra o MAI por A....., e, em consequência, condenou o R.:

“a) a reconstituir o procedimento de determinação do Estado Membro responsável pela análise do pedido de protecção internacional [art.º 36.º e ss. da Lei do Asilo] apresentado por A....., procedendo à sua

instrução cabal para efeitos de determinar se se encontram preenchidos os pressupostos de aplicação da cláusula de salvaguarda constante do art.º 3.º/2 do Regulamento Dublin III relativamente à prefigurada transferência para Itália;

e

b) a apreciar as informações coligidas e decidir de acordo com os critérios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia – em diálogo com o TEDH –, uma vez que está em causa aplicação de direito da União, sendo imposta a observância do sentido e âmbito dos direitos fundamentais em causa garantidos pela CEDH”.

Na presente acção administrativa, o A., A....., com os sinais nos autos, veio instaurar contra o MAI “acção administrativa especial com forma urgente”, peticionando, a final, “a) a anulação da decisão de inadmissibilidade do pedido de asilo formulado pelo A., e conseqüentemente seja concedido ao mesmo o direito de asilo ou b) em alternativa, a Autorização de residência do A. por razões humanitárias”. O pedido impugnatório tem por objecto a decisão da Directora Nacional Adjunta do SEF de 29.11.2019.

2. Inconformado, o MAI/SEF recorreu para este STA, apresentando as respectivas alegações, concluindo do seguinte modo (cfr. alegações de fls. 289 a 310 – paginação SITAF):

1ª – Resulta evidente que o tribunal ad quo na sua ponderação e julgamento do caso sub judice, e refutando a decisão do recorrente, não deu cumprimento às normas legais vigentes em matéria de asilo, mormente no que respeita ao mecanismo de retoma a cargo, ao qual a Itália está vinculada.

2ª – Revela-se, pois, imprescindível a admissão do presente recurso de revista atenta a clara necessidade de melhor aplicação do Direito, face ao entendimento sustentado nos verditos a quo,

3ª – É evidente que o Acórdão escrutinado na sua ponderação e julgamento do caso sub judice, e refutando a decisão do recorrente, não deu cumprimento às normas legais e não se coaduna com as normas legais vigentes em matéria de asilo acima referenciadas.

4ª – Está in casu, em causa o abalo na confiança jurídica, corolário do princípio da certeza e segurança que se impõe a um estado de direito, também, e sobretudo, na aplicação da justiça.

5ª – Como outrossim e diretamente o princípio da legalidade.

6ª – De harmonia com o ar.º 18.º n.º 1 al. b) do Regulamento (EU) 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 junho, e o art.º 37.º, n.º 1 da Lei de Asilo, o ora recorrente procedeu à determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo, procedimento regido pelo art.º 36.º e seguintes da lei n.º 27/2008, de 30 de Junho (Lei de Asilo), tendo, no âmbito do mesmo sido apresentado, aos 13/11/2019, um pedido de retoma a cargo às autoridades italianas, o qual foi tacitamente aceite,

atento o estatuído no n.º 2 do art.º 25º do Regulamento Dublin.

7ª – Consequentemente e vinculadamente, por despacho do diretor nacional do ora recorrente proferido aos 15/10/2019, nos termos dos arts. 19º A, nº 1 a) e 37º nº 2 da citada Lei, foi o pedido considerado inadmissível e determinada a transferência do requerente para Itália, Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional nos termos do citado Regulamento, motivo pelo qual o Estado Português se torna apenas responsável pela execução da transferência nos termos do art.º 29º e 30º do regulamento Dublin.

8ª – O ora recorrente deu início ao procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, que culminou com o apuramento de que essa responsabilidade pertence à Itália (cfr. art.º 13º, nº 2 do citado Regulamento (EU) 604/2013 e art.º 37º, nº 1 da lei nº 27/2008 (Lei de Asilo), impondo a lei como consequência imediata (vinculada) que fosse proferido o ato de inadmissibilidade e de transferência.

9ª – “Estamos, portanto, perante um ato estritamente vinculado, sendo que a validade dos atos praticados no exercício de poderes vinculados tem de ser feita em função dos pressupostos de facto e de direito fixados por lei, ou seja, pela confrontação da factualidade dada como provada com a consequência jurídica imediatamente derivada da lei (...) é a própria Lei 27/2008, de 30 de junho, que no seu artigo 37º, nº 2, lhe impunha a atuação levada a efeito” (cf. Acórdão do TCA Sul de 19/01/2012, proc. nº 08319/11).

10ª – A alegação do requerente, desacompanhada da apresentação de um mínimo de elementos objetivos, é insuficiente para considerar demonstrada a existência de falhas sistémicas no procedimento de asilo italiano que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante, ou que, dadas as particulares condições do A. a transferência implica um risco sério e verosímil de exposição do A., a um tratamento contrário ao artigo 4º da CDFUE.

11ª – Nos presentes autos inexistente qualquer indício que permita concluir pela existência de falhas sistémicas no procedimento de asilo Italiano, único óbice para que Portugal não proferisse a decisão de transferência ora impugnada.

12ª – Com efeito, relativamente às condições de acolhimento no Estado-Membro responsável, a Itália encontra-se vinculada pela Diretiva 2013/33/EU, do Parlamento e do Conselho, de 26 de junho de 2013, a qual estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.

13ª – Em conformidade com a confiança mútua entre os Estados-Membros no âmbito do Sistema Europeu comum de Asilo (SECA), existe uma forte presunção que as condições materiais de acolhimento a favor dos requerentes de proteção internacional nesses estados-Membros serão adequadas, com respeito pelo Direito da união e pelos direitos fundamentais.

14ª - Ao contrário do pugnado pelo douto acórdão recorrido, o procedimento de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional (que culminou com o apuramento de que essa responsabilidade pertence à Itália) antecede e fundamenta que o pedido apresentado seja considerado inadmissível e seja determinada a transferência da análise do pedido.

15ª - Contrariamente ao que o douto acórdão refere, ao ora recorrente não restava outra solução que não fosse propalar a competente decisão de inadmissibilidade e de transferência, a qual não padece de qualquer vício de facto ou de direito.

16ª - Estabelece o artº 3º, nº 2, do regulamento 604/2103, que, “Caso seja impossível transferir um requerente para o Estado-membro inicialmente designado responsável por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado-Membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do art.º 4º da Carta dos Direitos Fundamentais Da União Europeia, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável prossegue a análise dos critérios estabelecidos no capítulo III a fim de decidir se algum desses critérios permite que outro Estado-Membro seja designado responsável”.

17ª - Estabelece o artº 17º, nº 1, do referido regulamento que “Em derrogação do artigo 3º, nº 1, cada Estado-Membro pode decidir analisar um pedido de proteção internacional que lhe seja apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, mesmo que essa análise não seja da sua competência por força dos critérios definidos no presente regulamento”.

18ª - E nos termos do art.º 4º da CDFUE “Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas, desumanos ou degradantes”.

19ª - O douto Acórdão recorrido ao considerar a Ação procedente e condenar o ora Recorrente no dever de reconstruir o procedimento, instruindo-o com informação atualizada sobre as condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional em Itália, de molde a aferir se no caso concreto o aqui Recorrido tem enquadramento na previsão do artigo 3º, nº 2, 2º parágrafo do Regulamento, carece de fundamentação legal, porquanto não logrou fazer a melhor interpretação do regime que regula os critérios de determinação do Estado-Membro responsável, em conformidade com o regulamento (EU) que o hospeda.

20ª - Ora, no âmbito do Procedimento Especial previsto no Capítulo IV da lei de Asilo (artigos 36º a 40º) relativo à determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido, na medida em que não se vai analisar o mérito do pedido nem os fundamentos em que se baseiam a pretensão do requerente, não se impõe à Administração que adotasse quaisquer outras diligências de prova ou de instrução do pedido, ao contrário do invocado pelo douto acórdão ora recorrido.

21ª - Nos elementos constantes nos autos, inexistem quaisquer indícios que permitam concluir pela existência de falhas sistémicas no procedimento de Asilo e nas Condições de acolhimento dos requerentes, que impliquem um risco de tratamento desumano ou degradante, ou que dadas as particulares condições do requerente, a transferência implique um risco sério e verosímil de exposição a um tratamento contrário ao art.º 4º da CDFUE, nem risco objetivo (direto ou indireto) de reenvio para o país de origem, para que Portugal não proferisse a decisão de transferência ora impugnada, motivos esses que o requerente não invocou quando efetuou o pedido de Proteção Internacional.

22ª - Nessa linha, veja-se as sentenças proferidas pela 4ª U.O no Proc. nº 1843/19.7BELSB e pela 3ª U.O no Proc. n.º 2115/19.2BELSB e, sobretudo, a Sentença proferida pelo TACL, no processo 1741/18.1BELSB; o Acórdão do TCA Sul de 10/01/19 proferido no Proc. nº 1353/18.0BELSB, o Acórdão do TCA Sul de 21/02/2019 proferido no Proc. nº 1740/18.3BELSB, os Acórdãos do TCA Sul de 26/09/2019 proferidos nos Procs. nºs 743/19.5BELSB e 559/19.9BELSB, o Acórdão do TCA Sul de 21/11/2019 proferido no proc. 1258/19.7BELSB e o Acórdão do TCA Sul de 30/12/2019 proferido no proc. 1258/19.7BELSB e o Acórdão do TCA Sul de 30/12/2019 proferido no proc. 1361/19.7BELSB.

23ª - Não menos importante veja-se também a douta argumentação proferida no Acórdão recorrido, pelo digníssimo desembargador que votando contra a posição do coletivo, teve por referência o acórdão de 10.12.2019, proc.º. nº 1383/19.4BELSB, no qual foi relator, e no qual entendeu então o seguinte:

“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o órgão jurisdicional chamado a conhecer de um recurso de uma decisão de transferência ou de uma decisão que declara um novo pedido de proteção internacional inadmissível dispõe de elementos apresentados pelo requerente para demonstrar a existência do risco de um trato desumano ou degradante no outro Estado-Membro, esse órgão jurisdicional deve apreciar a existência de deficiências sistémicas ou generalizadas ou que afetem certos grupos de pessoas. Contudo, tais deficiências só são contrárias à proibição de tratamento desumano ou degradante se tiverem um nível particularmente elevado de gravidade, que depende do conjunto dos dados da causa”.

E a situação dos autos é, aliás, em tudo idêntica à tratada no recentíssimo acórdão do STA de 16.01.2020, proc. nº 2240/18.7BELSB, em que estava igualmente em questão a retoma a cargo pelo Estado Italiano. Nesse acórdão concluiu-se:

“I - Apenas em casos devidamente justificados, ou seja, naqueles casos em que existem válido motivos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes e que tais falhas implicam o risco de tratamento desumano ou degradante, nomeadamente por envolver tortura, é que se impõe ao estado em causa diligenciar pela obtenção de informação atualizada acerca da existência de risco de o requente ser sujeito a esse tipo de tratamentos:

II - A imigração ilegal, que ocorre por muitos e variados motivos, visando todos eles a melhoria das condições de vida o imigrante, não se pode confundir simplesmente com a situação do refugiado. Este, que em sentido amplo não deixa de ser imigrante, busca refúgio em país estrangeiro por recear, com razão, ser perseguido no seu país de origem em consequência de atividade por si exercida em favor da democracia, da liberdade social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana, ou em virtude da sua raça, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social”.

Ou seja, a premissa de que parte o acórdão de que a decisão de transferência do requerente de proteção internacional para o primeiro Estado responsável tem como pressuposto a análise prévia de que nesse Estado não existem falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado, salvo o devido respeito, não tem acolhimento na lei (ou pelo menos não o tem com o grau de injuntividade pretendido).

No caso concreto dos autos, face ao que vem evidenciado, nada mais se impunha ao SEF.

Nesse pressuposto, concederia provimento ao recurso, revogaria a sentença recorrida e julgaria a ação improcedente.

24ª - Nesse contexto, o Acórdão recorrido carece efetivamente de legalidade, porquanto, conforme precedentemente explanado, no estrito cumprimento do estatuído pelo direito vigente sobre a matéria, se lhe impunha considerar impoluto o ato Recorrente.

25ª - Ao invés, assim não atuou, razão pela qual ora se pugna pela revogação do duto Acórdão, atenta a correta interpretação e aplicação da Lei”.

3. O A., ora recorrido, devidamente notificado, não contra-alegou.

4. Por acórdão deste Supremo Tribunal [na sua formação de apreciação preliminar prevista no n.º 1 do artigo 150.º do CPTA], de 14.01.2021, veio a ser admitida a revista, na parte que agora mais interessa, nos seguintes termos:

“(…)

O autor e aqui recorrido impugnou «in judicio» o acto do SEF que considerou inadmissível o seu pedido de protecção internacional e determinou a sua transferência para Itália, onde anteriormente formulara um pedido idêntico.

As instâncias convieram na anulação do acto, por défice instrutório - relativo à análise das condições de

recepção de refugiados em Itália.

Ora, e a propósito desse vício, parece que as instâncias se apartaram da jurisprudência habitual do Supremo na matéria – pormenor que logo induz ao recebimento da revista, para garantia de uma melhor aplicação do direito”.

5. A Digna Magistrada do MP junto deste Supremo Tribunal, notificada nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 146.º do CPTA, emitiu parecer no sentido de ser concedido provimento à revista, “revogando-se o acórdão recorrido e julgando-se improcedente a acção, com a consequente manutenção do acto impugnado”.

6. Sem vistos, vêm os autos à conferência para decidir.

II - Fundamentação

1. De facto:

Remete-se para a matéria de facto dada como provada no acórdão recorrido, a qual aqui se dá por integralmente reproduzida, nos termos do artigo 663.º, n.º 6, do CPC.

2. De direito:

2.1. Cumpre apreciar a questão suscitada pelo ora recorrente, delimitado que está o objecto do respectivo recurso pelas conclusões das correspondentes alegações – sem prejuízo das questões cujo conhecimento officioso se imponha nos termos do art. 608.º, n.º 2, ex vi dos arts. 663.º, n.º 2, e 679.º do CPC). Analisadas as mesmas, o thema decidendum circunscreve-se à apreciação da questão da alegada errada interpretação e aplicação das normas internas e internacionais vigentes em matéria de protecção internacional e asilo, mormente no que respeita ao mecanismo da Retoma a Cargo, ao qual a Itália está vinculada.

Vejamos se lhe assiste razão.

2.2. Na presente revista, o recorrente contesta o acórdão recorrido, que confirmou o julgamento proferido pelo TAC de Lisboa. A sentença da 1.ª instância julgou procedente a acção, fundamentalmente por défice de instrução, e, consequentemente, anulou o despacho da Directora Nacional Adjunta do SEF, de 29.11.2019. Mais ainda, condenou o R. “a) a reconstituir o procedimento de determinação do Estado Membro responsável pela análise do pedido de protecção internacional [art.º 36.º e ss. da Lei do Asilo] apresentado por A....., procedendo à sua instrução cabal para efeitos de determinar se se encontram preenchidos os pressupostos de aplicação da cláusula de salvaguarda constante do art.º 3.º/2 do

Regulamento Dublin III relativamente à prefigurada transferência para Itália; e b) a apreciar as informações coligidas e decidir de acordo com os critérios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia – em diálogo com o TEDH –, uma vez que está em causa aplicação de direito da União, sendo imposta a observância do sentido e âmbito dos direitos fundamentais em causa garantidos pela CEDH”.

Como alega o recorrente, e igualmente foi reconhecido pelo acórdão da formação de apreciação preliminar de 14.01.2021, que admitiu a presente revista, o entendimento seguido pelas instâncias, e, portanto, pelo acórdão recorrido, contraria aquela que tem sido a jurisprudência uniforme deste STA, que, em numerosos casos idênticos aos destes autos, se tem pronunciado de acordo com orientação que podemos sintetizar nos seguintes topoi:

(i) “Cada pedido de protecção internacional deve ser apreciado tendo em consideração a situação e as circunstâncias pessoais específicas do requerente e no estrito cumprimento da disciplina jurídica existente e vigente”;

(ii) “A constatação da existência de falhas sistémicas num determinado país de acolhimento não é necessariamente sinónimo de que os requerentes de protecção internacional vão ser sujeitos a tratamentos desumanos e degradantes nesse país”;

(iii) “Só quando existam motivos válidos para crer que, no país de destino, há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes e que essas falhas implicam o risco de tratamento degradante é que se justifica diligenciar pela obtenção de informação actualizada sobre a existência de um risco de o requerente ser sujeito a esse tipo de tratamento”.

(iv) “Não ocorre um ‘déficit instrutório’ quando não resulta do procedimento qualquer indício sério e concreto de que, em resultado da sua transferência para Itália, o A. virá a sofrer tratamento desumano ou degradante na acepção do art.º 4.º, da CDFUE”

- cfr. acórdãos do STA de 05.11.2020, Proc. n.º 2364/18.0BELSB, e de 19.11.2020, Proc. n.º 1301/19.0BELSB.

Do primeiro dos arestos acima citados pode extrair-se o seguinte segmento que igualmente aqui se aplica mutatis mutandis:

“Não podem restar dúvidas de que, caso o requerente da protecção internacional apresentasse queixas directamente relacionadas com as tais falhas sistémicas, na medida do possível, devidamente comprovadas, teria algum sentido averiguar um pouco mais a situação em que ele viveu em Itália, mas apenas para compreender melhor as circunstâncias concretas do seu caso e, para o que mais interessa, para procurar perceber se a sua transferência para Itália equivaleria a sujeitá-lo a tratamentos desumanos

e degradantes (ou, em todo o caso, para colocá-lo numa situação de extrema indignidade). Ora, na entrevista em que respondeu a questões relacionadas com a sua entrada e permanência em Estados europeus, designadamente em Itália, o requerente de protecção internacional nada disse sobre ter sido uma vítima das conhecidas falhas sistémicas”.

Do segundo desses arestos citados podemos reter o seguinte, igualmente aplicável ao caso dos autos *mutatis mutandis*:

O STA “tem-se pronunciado pela desnecessidade de uma específica actividade instrutória do SEF, antes da determinação da transferência, tendente ao apuramento da verificação de falhas sistémicas em Itália nos procedimentos de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes de protecção internacional quando não existam indícios que o requerente tenha sido, ou venha a ser, vítima dessas falhas, nomeadamente com a gravidade extrema que é pressuposto da aplicação da cláusula de salvaguarda constante do art.º 3.º, n.º 2, do Regulamento (EU) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013 (cf. Acs. de 16/1/2020 – Proc. n.º 02240/18.7BELSB, de 4/6/2020 – Proc. n.º 01322/19.2BELSB, de 2/7/2020 – Procs. n.ºs. 01786/19.4BELSB 01088/19.6BELSB, de 9/7/2020 – Proc. n.º 01419/19.9BELSB e de 10/9/2020 – Procs. n.ºs. 01705/19.8BELSB e 03421/19.1BEPRT)”.

Podem agora acrescentar-se outras decisões como, entre outras, os já mencionados acórdãos do STA de 05.11.2020, Proc. n.º 2364/18.0BELSB, e de 19.11.2020, Proc. n.º 1301/19.0BELSB e os acórdãos de 19.11.2020, Proc. n.º 1009/20.3BELSB, e de 04.02.2021, Proc. n.º 115/20.9BELSB.

2.3. Em face do exposto, e na medida em que não resulta dos autos qualquer indício concreto e sério de que, com a sua transferência para Itália, o A. viesse a sofrer tratamento desumano ou degradante na aceção da Carta de Direitos Fundamentais da UE, não se mostrava justificada qualquer actividade instrutória suplementar por parte do SEF previamente à prolação do despacho impugnado. Devem, pois, proceder as alegações do ora recorrente de que não se verificou qualquer deficiência ou insuficiência probatória, tendo sido devidamente cumpridos todos os preceitos pertinentes, designadamente os artigos 10.º e ss. e 36.º e ss. da Lei do Asilo. Bem assim, não foram desrespeitados os artigos 3.º, n.º 2, e 5.º do Regulamento n.º 604/2013, do PE e do CE, e, ainda, os artigos 3.º da CEDH e 4.º da CDFUE.

III - Decisão

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da Secção de Contencioso Administrativo em conceder provimento ao recurso, revogar o acórdão recorrido e julgar totalmente improcedente a acção.

Sem custas (cfr. artigo 84.º da Lei n.º 27/2008, de 30.06)

Lisboa, 11.03.2021

A presente decisão foi adoptada por unanimidade pelos Senhores Conselheiros Maria Benedita Urbano (Relatora), Jorge Artur Madeira dos Santos e Suzana Távares da Silva, e vai assinada apenas pela Relatora, com o assentimento (voto de conformidade) dos Senhores Conselheiros adjuntos, de harmonia com o disposto no artigo 15-A (Recolha de assinaturas dos juízes participantes em tribunal colectivo) do DL n.º 10-A/2020, de 13.03 - preceito introduzido pelo DL n.º 20/2020, de 01.05.

Maria Benedita Malaquias Pires Urbano

Fonte: <http://www.dgsi.pt>