



Imprensa e Informação

Tribunal de Justiça da União Europeia
COMUNICADO DE IMPRENSA n° 116/15

Luxemburgo, 6 de outubro de 2015

Conclusões do advogado-geral nos processos apensos C-443/14 Kreis
Warendorf / Ibrahim Alo e C-444/14 Amira Osso / Region Hanover

Segundo o advogado-geral Pedro Cruz Villalón, obrigar os beneficiários de proteção subsidiária a residir num determinado lugar constitui uma restrição à livre circulação num Estado-Membro

Tal restrição apenas é aceitável em situações concretas que obedeçam a motivos sérios de política de imigração e integração, e não é justificável por razões de repartição territorial dos encargos de segurança social

Uma diretiva da União¹ estabelece que os Estados-Membros devem permitir no respetivo território a circulação dos beneficiários de proteção internacional - pessoas às quais foi concedido o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária - ² nas mesmas condições e com restrições idênticas às que regem os outros nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros.

Segundo a regulamentação alemã, no caso de os beneficiários da proteção internacional receberem prestações da segurança social, a autorização de residência concedida por razões de direito internacional, humanitárias ou políticas deve ser acompanhada de uma obrigação de residência num lugar determinado. Esta regulamentação assinala que a referida obrigação constitui um meio adequado para evitar o encargo fiscal desproporcionado para certos *Länder* e municípios devido às prestações sociais concedidas a beneficiários estrangeiros. Do mesmo modo, pretende-se prevenir a concentração de estrangeiros que dependem da segurança social em áreas concretas - o que criaria problemas de segregação social e de integração -, com o fim de facilitar essa integração.

I. Alo. e A. Osso são nacionais sírios que se deslocaram para a Alemanha, onde pediram asilo. Embora os seus pedidos tenham sido recusados recebem prestações da segurança social desde o momento em que apresentaram os pedidos. Posteriormente, foi-lhes reconhecido o estatuto de beneficiários de proteção subsidiária, pelo que foram concedidas a ambos autorizações de residência, acompanhadas de obrigações relativas ao lugar onde deveriam fixar-se. Ambos impugnaram estas limitações. O processo chegou ao Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal alemão), o qual tem dúvidas sobre a compatibilidade com a diretiva da referida obrigação de residência.

A regulamentação alemã examinada impõe a referida obrigação aos nacionais de países terceiros cuja autorização de residência tenha sido concedida por razões de direito internacional, humanitárias ou políticas e que recebam prestações sociais. Estão incluídos tanto os beneficiários de proteção subsidiária como os refugiados. Não obstante, o Bundesverwaltungsgericht declarou em 2008 que uma condição relativa à residência, como a que está em causa, não pode ser aplicada a quem esteja reconhecido o estatuto de refugiado quando essa condição é

¹ 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 L 337, p. 9).

² Entende-se por pessoa «com direito a proteção subsidiária» um nacional de um país terceiro ou um apátrida que não reúne os requisitos para ser refugiado, mas a respeito do qual existam razões fundadas para crer que, se regressasse ao seu país de origem ou, no caso de um apátrida, ao país da sua anterior residência, enfrentaria um risco real de sofrer danos graves e que, não pode ou, em razão do referido risco, não pretende invocar a proteção desse país.

exclusivamente justificada pela necessidade de assegurar uma distribuição territorial adequada dos encargos da assistência social. O tribunal alemão tem dúvidas quanto à possibilidade de aplicar o mesmo raciocínio no caso dos beneficiários da proteção subsidiária. Acrescenta que, mesmo que a referida condição de residência possa ser justificada por razões de política migratória e de integração, inclusivamente em relação aos refugiados, em seu entender, as autoridades competentes devem especificar as razões concretas para a imposição de tal restrição, pelo que não basta uma mera invocação abstrata dessas razões.

Nas suas conclusões apresentadas hoje, o advogado-geral Pedro Cruz Villalón considera que o conceito de «liberdade de circulação» constante da diretiva inclui tanto a liberdade de deslocação como a liberdade de escolha do lugar de residência. Chega a esta conclusão na sequência de uma interpretação literal, sistemática, teleológica e histórica do referido conceito. Na medida em que o conteúdo primordial da liberdade de residência consiste na liberdade de decidir livremente o lugar onde viver, resulta evidente que a condição de fixar residência numa área geográfica limitada imposta por um Estado-Membro constitui uma restrição à liberdade de circulação, independentemente do facto de o beneficiário de proteção internacional dispor da liberdade de circular em todo o território do Estado-Membro e de nele permanecer.

No que respeita aos fins expressamente enunciados na regulamentação alemã para justificar a obrigação de residência - evitar o encargo orçamental desproporcionado para certos *Länder* e municípios e prevenir a segregação social e as consequências negativas desta para a integração - o advogado-geral considera que tais objetivos são, em si, legítimos. No entanto, há que determinar se a diferença de tratamento resultante entre refugiados e beneficiários de proteção subsidiária, por um lado, e entre beneficiários de proteção internacional e outros nacionais de Estados terceiros, por outro, é proporcionada em relação a esses objetivos.

No primeiro caso, considera que **não cumpre as exigências do princípio da proporcionalidade tratar de modo diferente os refugiados e beneficiários da proteção subsidiária – quando ambos são beneficiários de prestações sociais – impondo a estes últimos a obrigação de residência justificada pelo objetivo de uma repartição territorial equilibrada dos encargos de assistência social.** O advogado-geral assinala que, na medida em que é possível conceber mecanismos de redistribuição e de compensação territorial dos desequilíbrios orçamentais, não se afigura arriscado considerar que existem medidas menos restritivas para o direito de livre circulação. Além disso, não foi demonstrado em que medida o equilíbrio correto de distribuição territorial dos encargos de assistência social pode ser alcançado impondo a obrigação de residência por esta razão apenas aos beneficiários de proteção subsidiária e não aos refugiados. A isso vem juntar-se a vontade expressa do legislador da União de avançar no sentido da unificação de ambas as categorias de pessoas. **Por conseguinte, a obrigação de residência baseada nessa justificação é contrária à diretiva.**

Quanto à justificação baseada em razões de política de imigração ou de integração, o advogado-geral Cruz Villalón considera que a obrigação de residência apenas é compatível com a diretiva se tais razões forem suficientemente sérias e estiverem ligadas a situações de facto concretas. Com efeito, embora a referida obrigação possa ser adequada aos imperativos de política de imigração e de integração, uma vez que se afigura difícil evitar a concentração de beneficiários de proteção internacional através de medidas menos restritivas, o tribunal alemão deverá examinar a viabilidade de outras medidas, como as políticas de dispersão em matéria de alojamento. De qualquer modo, precisa que **não são suficientes razões abstratas, ligadas a considerações em matéria de migração e de integração,** devendo tal limitação ser justificada por razões poderosas, relacionadas com considerações concretas em matéria de migração e de integração (por exemplo, em casos de tensão social evidente, com alteração da ordem pública devido à concentração de um número significativo de beneficiários de proteção internacional que recebem prestações sociais). Deverão tomar-se igualmente em conta a duração e a extensão territorial da obrigação de residência. **Além disso, o ordenamento jurídico nacional, examinado no seu conjunto, não deve limitar exclusivamente aos beneficiários de proteção internacional o alcance dessa obrigação.**

NOTA: As conclusões do advogado-geral não vinculam o Tribunal de Justiça. A missão dos advogados-gerais consiste em propor ao Tribunal de Justiça, com toda a independência, uma solução jurídica nos processos que lhes são atribuídos. Os juízes do Tribunal de Justiça iniciam agora a sua deliberação no presente processo. O acórdão será proferido em data posterior.

NOTA: O reenvio prejudicial permite aos órgãos jurisdicionais nacionais dos Estados-Membros, no âmbito de um litígio que lhes seja submetido, interrogar o Tribunal de Justiça acerca da interpretação do direito da União ou acerca da validade de um ato da União. O Tribunal de Justiça não resolve o litígio nacional. Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir o processo em conformidade com a decisão do Tribunal de Justiça. Esta decisão vincula também os outros órgãos jurisdicionais nacionais aos quais seja submetido um problema semelhante.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) das conclusões é publicado no sítio CURIA no dia da leitura

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

Imagens da leitura das conclusões estão disponíveis em "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106.