

**Processo C-184/24 [Sidi Bouzid] <sup>i</sup>****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

7 de março de 2024

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália)

**Data da decisão de reenvio:**

5 de março de 2024

**Recorrente:**

AF, em nome próprio e no exercício das responsabilidades parentais em relação ao seu filho menor BF

**Recorrido:**

Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Milano (Ministério do Interior, Divisão Territorial do Governo, Prefeitura de Milão, Itália),

**Objeto do processo principal**

Recurso de anulação da decisão de retirada das medidas de acolhimento em relação a AF e BF.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação, na aceção do artigo 267.º TFUE, do artigo 20.º da Diretiva 2013/33/UE. Em particular, cumpre estabelecer se esta disposição se opõe a uma legislação nacional que permite a retirada das medidas de acolhimento quando os respetivos pressupostos de elegibilidade deixam de estar preenchidos — em concreto porque o requerente de proteção internacional recusa a transferência para

<sup>i</sup> O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

outro centro de acolhimento — e existe um risco de, na sequência dessa retirada, as suas necessidades básicas deixarem de poder ser providas.

### **Questão prejudicial**

Deve o artigo 20.º da Diretiva [2013/33/UE] e os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça nos Acórdãos de 12 de novembro de 2019, no processo C-233/2018, e de 1 de agosto de 2022, no processo C-422/2021, uma vez que impedem a administração do Estado-Membro de decretar, a título sancionatório, a retirada das medidas de acolhimento se esta decisão for prejudicial para as necessidades básicas do cidadão estrangeiro requerente de proteção internacional e da sua família, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que permite, na sequência de uma decisão individual fundamentada, também relativa à necessidade e proporcionalidade da medida, a retirada do acolhimento não por motivos sancionatórios, mas antes pelo facto de os respetivos pressupostos de elegibilidade já não estarem preenchidos, em particular, devido à recusa do cidadão estrangeiro, por motivos que não dizem respeito à satisfação de necessidades básicas e à proteção da dignidade humana, em aceitar a transferência para outro centro de acolhimento, indicado pela administração por necessidades objetivas de organização e com a garantia da própria administração de manutenção de condições materiais de acolhimento equivalentes às do centro de origem, quando a recusa da transferência e a conseqüente decisão de retirada coloquem o cidadão estrangeiro numa situação em que não é capaz de fazer face a necessidades básicas pessoais e familiares?

### **Disposições de direito e jurisprudência da União invocadas**

Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, em particular o considerando 25 e o artigo 20.º, n.º 1, alínea a).

Acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de novembro de 2019, C-233/2018, e de 1 de agosto de 2022, C-422/2021.

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Decreto legislativo n.º 142/2015, attuativo delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE (Decreto Legislativo n.º 142/2015 que transpõe as Diretivas 2013/32/UE e 2013/33/UE):

O artigo 23.º, n.º 1, alínea a), — que transpõe o artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2013/33/UE — prevê a retirada das medidas de acolhimento nos casos em que o requerente de proteção internacional não se apresenta no centro identificado ou abandona o centro de acolhimento, sem comunicação prévia e

fundamentada à prefettura [prefeitura ou divisão territorial do governo, sob a tutela do Ministério do Interior, Itália] competente;

O artigo 23.º, n.º 2 *bis*, estabelece que as medidas em causa são adotadas de forma individual, de acordo com o princípio da proporcionalidade e tendo em conta a situação do requerente, e fundamentadas.

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Em 18 de maio de 2023, o recorrente, alojado com o seu filho menor num centro de acolhimento em Milão, recusou (pela terceira vez) ser transferido para outro centro de acolhimento, também em Milão, conforme decretado pela administração que gere esses centros. Na sequência da recusa, as medidas de acolhimento de que beneficiava foram retiradas.
- 2 O recorrente instaurou um procedimento cautelar, que foi inicialmente indeferido pelo Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália) — que considera que a retirada decretada no caso em apreço é a expressão do poder de organização da administração no que respeita à gestão dos centros de acolhimento — mas que foi posteriormente deferido, em sede de recurso da decisão sobre o procedimento cautelar, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado em formação jurisdicional, Itália) — que considera que a retirada decretada pode violar direitos fundamentais da pessoa humana como o acesso a alimentação, a alojamento e a vestuário, que representam necessidades básicas.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 3 A fundamentação da decisão de retirada remete para vários factos relativos à pessoa do recorrente: por um lado, a circunstância de ocupar juntamente com o seu filho um alojamento destinado não a duas, mas a quatro pessoas; por outro, os seus comportamentos violentos. No entanto, o fundamento da retirada assenta nas recusas reiteradas do recorrente às transferências decretadas pela administração por motivos de organização.
- 4 O recorrente justificou a recusa pelo facto de o seu filho estudar num local próximo do atual centro de acolhimento.

Afirma igualmente que, se as medidas forem retiradas, não estará em condições de fazer face às suas necessidades básicas e às do seu filho.

Além disso, alega que a decisão de retirada não tem em conta o facto de ele e o seu filho menor pertencerem à categoria de «pessoas vulneráveis» e que o artigo 20.º da Diretiva 2013/33/UE foi violado, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça nos Acórdãos C-233/2018 e C-422/21, os quais, embora digam respeito à situação regulada no artigo 23.º, n.º 1, alínea e), — norma que foi

entretanto revogada — exprimem um princípio geral aplicável a todos os casos de retirada da medida, incluindo de natureza não sancionatória.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 5 O artigo 23.º do decreto legislativo n.º 142/2015 (Decreto Legislativo n.º 142/2015) – ao manter a abordagem do artigo 20.º da Diretiva 2013/33/UE – prevê a redução das medidas de acolhimento em diversos casos: incumprimento grave ou reiterado pelo requerente de proteção internacional do regulamento do centro no qual está alojado, incluindo danos intencionais a bens móveis ou imóveis, ou casos de comportamentos violentos graves. Nestes casos, a medida adotada tem uma natureza sancionatória, uma vez que se traduz na consequência de comportamentos ilícitos.
- 6 A retirada pode ser decretada pela administração em situações diferentes, nos casos em que os pressupostos de elegibilidade para as medidas de acolhimento deixam de preenchidos. Isto acontece, com base no artigo 23.º, n.º 1, alínea a), do decreto legislativo n.º 142/2015 (Decreto Legislativo n.º 142/2015), em caso de não apresentação no centro indicado ou de abandono do centro de acolhimento pelo requerente, sem comunicação prévia e fundamentada à prefeitura competente. Nessas situações, a retirada não é uma medida sancionatória, mas antes administrativa, como consequência de os pressupostos de elegibilidade para as medidas de acolhimento terem deixado de estar preenchidos.
- 7 O caso em apreço está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 23.º, n.º 1, alínea a), do decreto legislativo n.º 142/2015 (Decreto Legislativo n.º 142/2015), que, embora se refira expressamente à hipótese da não apresentação do cidadão requerente de proteção internacional no centro que lhe foi atribuído ou de abandono do centro, deve também abranger, por razões idênticas e por coerência do sistema instituído a favor do requerente de proteção internacional, a hipótese em que o estrangeiro, depois de ter sido considerado elegível para beneficiar das medidas, recusa ser transferido para outro centro de acolhimento indicado pela administração por necessidades de gestão e organização.
- 8 Os princípios ora referidos foram afirmados, pela primeira vez, no Acórdão C-233/2018 do Tribunal de Justiça, no que respeita aos estrangeiros pertencentes às categorias de pessoas vulneráveis na aceção do artigo 21.º da Diretiva 2013/33/UE, e posteriormente alargados, pelo subsequente Acórdão C-422/2021, a todos os requerentes de proteção internacional, isto é, independentemente de estarem abrangidos pelas categorias referidas no artigo 21.º Daqui resulta que a retirada sancionatória não pode ser decretada se o estrangeiro em causa não for capaz de prover às suas necessidades mais básicas.
- 9 Os fundamentos dos acórdãos do Tribunal de Justiça e a sua correlação com os princípios fundamentais do ordenamento da União Europeia, que visam a proteção da dignidade humana, permitem considerar que os princípios afirmados pelo Tribunal de Justiça têm um alcance geral e são, por conseguinte, aplicáveis

noutros casos além da retirada sancionatória, que são objeto dos acórdãos referidos, o que abrange, conseqüentemente, a retirada não sancionatória prevista no artigo 23.º, n.º 1, alínea a), do decreto legislativo n.º 142/2015 (Decreto Legislativo n.º 142/2015).

- 10 De acordo com esta abordagem, o facto de os pressupostos de elegibilidade para as medidas de acolhimento deixarem de estar preenchidos não pode conduzir à retirada se isso prejudicar as necessidades mais básicas da pessoa.
- 11 A questão é central no caso em apreço, uma vez que o Consiglio di Stato (Conselho de Estado em formação jurisdicional, Itália), tribunal de recurso, reformou a decisão do Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália) relativa ao procedimento cautelar, por considerar que a retirada pode violar direitos fundamentais da pessoa humana como o acesso à alimentação, a alojamento e a vestuário, que representam necessidades básicas.
- 12 Uma orientação recente da jurisprudência nacional desenvolveu esta última abordagem ao considerar, em relação a uma retirada decretada devido ao abandono do centro de acolhimento pelo requerente, sem comunicação prévia à prefeitura, que os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça também devem ser aplicados a estes casos, apesar de os pressupostos para a aplicação de uma sanção não estarem preenchidos.
- 13 Considerou-se [v. decisione del Consiglio di Stato, sezione III, del 15 dicembre 2022, n.º 10999 (v. Acórdão do Conselho de Estado em formação jurisdicional, Itália, n.º 10999, secção III, de 15 de dezembro de 2022)] que a retirada estabelecida pelo legislador italiano nesses casos não prevê nenhuma margem de graduação e constitui a única solução do ordenamento, violando assim o princípio da proporcionalidade, e não permite consagrar uma proteção das necessidades básicas do estrangeiro sujeito à medida, contrariando assim a necessária proteção da dignidade humana.
- 14 Partindo destes pressupostos, a jurisprudência referida afastou a aplicação do artigo 23.º, n.º 1, alínea a), do decreto legislativo n.º 142/2015 (Decreto Legislativo n.º 142/2015) por violação do artigo 20.º da Diretiva 2013/33/UE.
- 15 Todavia, esta orientação é anterior ao decreto-legge n.º 20/2023 (Decreto-Lei n.º 20/2023, Itália), que, para adaptar o ordenamento interno ao direito da União, deixou o poder de retirada na margem de apreciação da administração, o qual exige uma apreciação concreta de todos os elementos relevantes, sem automatismos. A não aplicação da legislação italiana devia-se, portanto, ao caráter rígido das disposições em matéria de retirada, ao passo que atualmente este caráter rígido desapareceu e, com ele, a incompatibilidade com a legislação da União Europeia.
- 16 No quadro jurídico atual, que permite o respeito do princípio da proporcionalidade, o artigo 23.º do decreto legislativo n.º 142/2015 (Decreto

Legislativo n.º 142/2015) já não pode, por conseguinte, não ser aplicado pelas razões acima referidas.

- 17 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a administração fundamentou adequadamente a decisão de retirada. Com efeito, a administração não quis expulsar o recorrente do sistema de acolhimento, mas apenas transferi-lo para outro centro, onde continuaria a beneficiar de uma proteção plena. A retirada das medidas de acolhimento é uma consequência direta da recusa do estrangeiro em continuar a beneficiar dessas medidas de acolhimento, ainda que noutra local. Equivale, em última instância, a um abandono voluntário do mecanismo de acolhimento, o que torna o caso totalmente comparável aos casos em que os estrangeiros recusam integrar-se desde o início.
- 18 É certo que, por força da decisão recorrida, o estrangeiro ficaria (por escolha própria) privado das suas necessidades básicas. O órgão jurisdicional de reenvio recorda que se trata da mesma privação em que a pessoa pode incorrer se recusar voluntariamente ser integrada no sistema de acolhimento, cuja aplicação não pode certamente ser imposta, exigindo sempre o consentimento do interessado.
- 19 Nesta fase, o alcance aparentemente geral dos princípios enunciados nos referidos acórdãos do Tribunal de Justiça leva o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a compatibilidade do artigo 23.º, n.º 1, alínea a), do decreto legislativo n.º 142/2015 (Decreto Legislativo n.º 142/2015), apenas na parte que acaba de ser referida, com o artigo 20.º da Diretiva 2013/33/UE.
- 20 Cumpre estabelecer se esta última disposição se opõe a uma legislação nacional que permite a retirada das medidas de acolhimento quando os pressupostos objetivos para a sua elegibilidade deixam de estar preenchidos e, em particular, nos casos em que o estrangeiro recusa a transferência para outro centro de acolhimento decretada pela administração por razões de organização, quando a medida de retirada é necessária e proporcionada, e é adotada após uma análise detalhada de todas as circunstâncias do caso, expondo, contudo, o estrangeiro ao risco de as suas necessidades básicas deixarem de ser providas, ainda que o mesmo seja imputável à sua escolha livre.
- 21 Caso o direito da União se oponha a esta legislação nacional, a conclusão relativa às necessidades básicas paralisaria totalmente o poder de retirada pelo facto de os pressupostos de elegibilidade já não estarem preenchidos, uma vez que não é fácil conceber uma situação em que uma pessoa, que beneficia desse acolhimento precisamente pelas dificuldades com que se depara, consegue subitamente encontrar um alojamento e meios de subsistência adequados.
- 22 Todavia, embora seja verdade que o interesse superior de proteção da dignidade humana pode justificar tal consequência em caso de retiradas com carácter sancionatório aplicadas ao beneficiário do acolhimento, é, em contrapartida, discutível se esta conclusão também é válida no caso da pessoa que,

voluntariamente e sem justificação adequada, opta por recusar permanecer no sistema de acolhimento (noutro centro).

- 23 Em última instância, parece haver um risco de abuso do sistema de acolhimento que, segundo o próprio Tribunal de Justiça, legitima a retirada das medidas de acolhimento (v. Acórdãos C-422/21, n.º 38, e C-233/18, n.º 44).
- 24 Importa recordar que, em matéria de elegibilidade para as medidas de acolhimento, cabe à administração do Estado identificar o centro de acolhimento onde será colocado o estrangeiro que não tem capacidade para prover às necessidades pessoais e familiares e que requereu proteção internacional. A escolha é a consequência de avaliações de organização e de gestão que competem à administração. O poder de organização continua a pertencer à administração durante a execução das medidas. A administração tem, por conseguinte, o poder de decretar a transferência dos beneficiários se existirem necessidades de organização comprovadas.
- 25 No caso em apreço, a administração demonstrou que o recorrente ocupava juntamente com o seu filho um alojamento destinado a quatro pessoas e, nessa medida, adaptado às necessidades de um agregado familiar mais numeroso. Por estas razões, decretou a transferência do recorrente para outro centro, também situado na cidade de Milão.
- 26 Este último aspeto é particularmente relevante na medida em que o Tribunal de Justiça (v. Acórdão C-233/18, n.ºs 49 e 50) esclareceu que é da responsabilidade dos Estados-Membros garantir o acesso às medidas de acolhimento, mesmo quando recorram a pessoas singulares ou coletivas privadas.
- 27 Este aspeto foi tido em conta no caso em apreço, posto que a administração, após ter demonstrado que existem necessidades de organização objetivas que justificam a transferência, identificou imediatamente outro centro, na mesma cidade, no qual o recorrente, juntamente com o seu filho menor, poderia continuar a beneficiar das medidas de acolhimento.
- 28 A retirada da medida deveu-se unicamente à recusa do recorrente em aceitar a transferência, uma vez que o respetivo pressuposto de elegibilidade deixou de estar preenchido, ou seja, a apresentação efetiva do recorrente no centro indicado pela administração.
- 29 A recusa do recorrente não está relacionada com a inadequação comprovada do centro identificado posteriormente pela administração relativamente às suas necessidades básicas, mas apenas com a maior proximidade do primeiro centro à escola do seu filho menor; trata-se de um aspeto da questão que, embora tomado em consideração, é menos importante do que as necessidades de organização do centro, uma vez que a escolaridade do menor será assegurada, mesmo em caso de transferência.

- 30 A Diretiva 2013/33/UE prevê a possibilidade de os Estados-Membros reagirem a eventuais abusos da proteção concedida através do acesso às medidas de acolhimento. O princípio é reiterado nos acórdãos do Tribunal de Justiça acima referidos.
- 31 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, nesse contexto, a recusa constitui um abuso das medidas de acolhimento contra o qual a administração tem o poder de adotar decisões que permitam colmatar essa situação, em conformidade com os princípios estabelecidos nos acórdãos do Tribunal de Justiça acima referidos.
- 32 A retirada constitui, no caso em apreço, a única medida que a administração pode adotar para combater o abuso, visto que não é possível reduzir o acolhimento, nem adotar outras medidas menos restritivas, uma vez que o motivo da transferência é determinado por necessidades de organização objetivas ligadas à ocupação, pelo recorrente e o seu filho, de um alojamento destinado a um agregado familiar composto por quatro, e não por duas pessoas, e que não existem outras possibilidades de alojamento no centro.
- 33 Caso se considere que, na situação em causa, o artigo 20.º da Diretiva 2013/33/UE se opõe ao exercício do poder de retirada, a administração deixaria na prática de poder gerir os centros de acolhimento, dado que a mera recusa de transferência, pelo estrangeiro, seria suscetível de paralisar a organização destes centros e de criar um «direito de permanência» no centro de acolhimento inicial baseado na mera vontade do estrangeiro, sem fundamento na legislação da União Europeia e nacional, e que é incompatível com necessidades objetivas de gestão das medidas.