Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 6 de outubro de 2015 [1]

Processos apensos C-443/14 e C-444/14

Kreis Warendorf
contra
Ibrahim Alo (C-443/14)
e
Amira Osso
contra
Region Hannover (C-444/14)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha)]

«Espaço de liberdade, segurança e justiça — Diretiva 2011/95/UE — Normas relativas ao conteúdo da proteção internacional — Estatuto de refugiado e estatuto conferido pela proteção subsidiária — Artigos 29.° e 33.° — Artigos 20.° e 21.° da Carta dos Direitos Fundamentais — Convenção de Genebra — Livre de circulação no interior do Estado-Membro de acolhimento — Obrigação de residência num lugar determinado — Restrição — Justificação — Necessidade de assegurar uma distribuição equilibrada dos encargos de assistência social pelas entidades administrativas — Razões relacionadas com a política de imigração e de integração»

1. O presente processo tem origem em duas decisões de reenvio, pelas quais o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) submeteu três questões prejudiciais relativas aos artigos 29.° e 33.° 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 [2], artigos estes cuja interpretação é solicitada ao Tribunal de Justiça pela primeira vez [3].

1 — Língua original: espanhol.

2 — — JO L 337, p. 9. Esta diretiva revogou e substituiu, relativamente aos Estados-Membros por ela vinculados, a Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO L 304, p. 12).

3 — — O Tribunal de Justiça interpretou a Diretiva 2004/834 nos acórdãos Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351); B (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661); Y (C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518); X (C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720); A e o. (C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406); T. (C-373/13, EU:C:2015:413); Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453); Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), tendo analisado, para além disso, alguns aspetos da proteção subsidiária, nos acórdãos Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94); Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39); M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452); M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744); Salahadin Abdulla e o. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105); Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826) e H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

2. Ambas as decisões de reenvio, cujo conteúdo é quase igual, têm a sua origem nas dúvidas que o órgão jurisdicional nacional tem quanto à compatibilidade com a referida diretiva da imposição de uma obrigação, prevista no direito nacional, de residir num determinado lugar (a denominada «Wohnsitzauflage»), aplicada aos beneficiários da proteção subsidiária que recebam prestações sociais.

3. Em definitivo, e dito da forma mais concisa possível, o presente processo coloca o problema do grau de reconhecimento do direito fundamental a fixar livremente o lugar de residência, no caso dos beneficiários da proteção subsidiária e, em especial, o da legalidade, tanto de uma restrição do mesmo, decorrente do recebimento de prestações sociais, como de uma diferença de tratamento em relação a outros estrangeiros legalmente residentes, tudo isto com fundamento em objetivos de distribuição territorial dos correspondentes encargos sociais entre as entidades territoriais de diferentes níveis e de promoção de uma adequada política de imigração e de integração.

I – Quadro jurídico

A – *Direito Internacional*

1. Convenção de Genebra

4. O artigo 23.º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, feita em Genebra, em 28 de julho de 1951 (a seguir «Convenção de Genebra») [4], dedicado à «Assistência pública», estabelece que «[o]s Estados Contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios o mesmo tratamento que aos seus nacionais em matéria de assistência e auxílio público».

5. O artigo 26.º da mesma Convenção, sob o título «Liberdade de circulação», estabelece que «[o]s Estados Contratantes concederão aos refugiados que se encontrem regularmente nos seus territórios o direito de neles escolherem o lugar de residência e circularem livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias».

2. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

6. O artigo 12.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos [5] estabelece o seguinte:

«1. Todo o indivíduo legalmente no território de um Estado tem o direito de circular livremente e de aí escolher livremente a sua residência.

[...]

3. Os direitos mencionados acima não podem ser objeto de restrições, a não ser que estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moralidade públicas ou os direitos e liberdades de outrem e sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos pelo presente Pacto.

[...]»

4 — — *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954), que entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Esta convenção foi completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

5 — — Adotado em 19 de dezembro de 1966, e que entrou em vigor em 23 de março de 1976 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 999, p. 171, a seguir «PIDCP»).

3. Convenção Europeia dos Direitos do Homem

7. O artigo 2.º do Protocolo Adicional n.º 4 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»)[6], sob o título «Liberdade de circulação», dispõe o seguinte:

«1. Qualquer pessoa que se encontra em situação regular em território de um Estado tem direito a nele circular livremente e a escolher livremente a sua residência.

[...]

3. O exercício destes direitos não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas pela lei, constituem providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a manutenção da ordem pública, a prevenção de infrações penais, a proteção da saúde ou da moral ou a salvaguarda dos direitos e liberdades de terceiros.

4. Os direitos reconhecidos no parágrafo 1 podem igualmente, em certas zonas determinadas, ser objeto de restrições que, previstas pela lei, se justifiquem pelo interesse público numa sociedade democrática.»

B – *Direito da União*

8. O artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no seu n.º 1, estabelece: «[a] União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes».

9. Os considerandos 4, 16, 17, 33, 39 e 45 da Diretiva 2011/95, têm a seguinte redação:

«(4) A Convenção de Genebra e o seu protocolo constituem a pedra basilar do regime jurídico internacional relativo à proteção dos refugiados.

[...]

(16) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos, nomeadamente, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir 'Carta'). Em especial, a presente diretiva procura assegurar o respeito integral da dignidade humana e o direito de asilo dos requerentes de asilo e dos membros da sua família acompanhantes, e promover a aplicação dos artigos 1.°, 7.°, 11.°, 14.°, 15.°, 16.°, 18.°, 21.°, 24.°, 34.° e 35.° da Carta, e, por conseguinte, deverá ser aplicada em conformidade.

(17) No que respeita ao tratamento de pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros estão vinculados pelas obrigações que lhes incumbem por força dos instrumentos de direito internacional de que são partes, incluindo em particular os que proíbem a discriminação.

6 — — O Protocolo n.º 4, aberto à assinatura em 16 de setembro de 1963 e que entrou em vigor em 2 de maio de 1968, foi ratificado por todos os Estados-Membros, com exceção da Grécia — que não o assinou nem o ratificou — e do Reino Unido — que o assinou, mas não o ratificou.

[...]

(33) Importa igualmente adotar normas relativas à configuração e ao conteúdo do estatuto da proteção subsidiária. A proteção subsidiária deverá completar e suplementar a proteção dos refugiados consagrada na Convenção de Genebra.

[...]

(39) Respondendo à solicitação do Programa de Estocolmo para que seja estabelecido um estatuto uniforme para os refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária, e com exceção das derrogações necessárias e objetivamente justificadas, os beneficiários do estatuto de proteção subsidiária deverão beneficiar dos mesmos direitos e benefícios a que têm direito os refugiados ao abrigo da presente diretiva, e deverão estar sujeitos às mesmas condições de elegibilidade.

[...]

(45) Especialmente a fim de evitar privações sociais, é conveniente proporcionar aos beneficiários de proteção internacional assistência social e meios de subsistência adequados, de forma não discriminatória e no contexto do sistema de segurança social. No que respeita à assistência social, as regras gerais e específicas relativas à concessão das prestações sociais de base aos beneficiários do estatuto de proteção subsidiária deverão ser determinadas pelo direito nacional. A possibilidade de limitar tal assistência às prestações sociais de base deverá ser entendida como abrangendo pelo menos o rendimento mínimo de subsistência, a assistência em caso de doença ou a gravidez e o auxílio parental, na medida em que tais benefícios sejam concedidos aos cidadãos nacionais ao abrigo do direito nacional».

10. O artigo 2.º da Diretiva 2011/95, nas suas alíneas b), f) e g), estabelece as seguintes definições:

«b) 'Beneficiário de proteção internacional', uma pessoa a quem foi concedido o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária, definidos nas alíneas e) e g);

[...]

f) 'Pessoa elegível para proteção subsidiária', o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.º, e ao qual não se aplique o artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país;

g) 'Estatuto de proteção subsidiária', o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como pessoa elegível para proteção subsidiária;

[...]»

11. O artigo 20.º da Diretiva 2011/95, constante do seu capítulo VII, que é dedicado ao conteúdo da proteção internacional, estabelece:

«1. O presente capítulo não prejudica os direitos estabelecidos na Convenção de Genebra.

2. Salvo indicação em contrário, o presente capítulo aplica-se tanto aos refugiados como às pessoas elegíveis para proteção subsidiária.

[...]»

12. O artigo 29.º da Diretiva 2011/95, que tem por título «Segurança social», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que os beneficiários de proteção internacional recebam, no Estado-Membro que lhes concedeu essa proteção, a assistência social necessária, à semelhança dos nacionais desse Estado-Membro.

2. Em derrogação da regra geral estabelecida no n.º 1, os Estados-Membros podem limitar a assistência social a conceder aos beneficiários do estatuto de proteção subsidiária às prestações sociais de base, que nesse caso serão prestadas ao mesmo nível e segundo os mesmos critérios de elegibilidade dos respetivos nacionais.»

13. O artigo 32.º da Diretiva 2011/95, que visa o acesso a alojamento, estabelece:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que os beneficiários de proteção internacional tenham acesso a alojamento em condições equivalentes às dos nacionais de outros países terceiros que residam legalmente nos respetivos territórios.

2. Embora autorizem a prática da dispersão de beneficiários de proteção internacional no território nacional, os Estados-Membros devem envidar esforços para aplicar políticas destinadas a prevenir a discriminação dos beneficiários de proteção internacional e a assegurar a igualdade de oportunidades relativamente ao acesso ao alojamento.»

14. O artigo 33.º da Diretiva 2011/95, intitulado «Liberdade de circulação no Estado-Membro», estabelece:

«Os Estados-Membros devem permitir a liberdade de circulação dos beneficiários de proteção internacional nos respetivos territórios, nas mesmas condições e com as mesmas restrições que as previstas para os nacionais de outros países terceiros que residam legalmente nos respetivos territórios.»

C – *Direito alemão*

15. O § 5 da Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Lei que regula o direito de residência, o exercício de atividades remuneradas e a integração de estrangeiros no território federal, a seguir «AufenthG»)[7], nos seus n.os 1, ponto 1, e 3, estabelece o seguinte:

«(1) A emissão de um título de residência pressupõe geralmente que:

1. a subsistência está assegurada.

[...]

(3) À emissão de um título de residência nos casos previstos n[o] [...] § 25, n.os 1 a 3 [...], não se aplica o disposto nos n.os 1 e 2 [...]»

7 — — BGBl. 2004 I, p. 1050, de 30 de julho de 2004, na versão de 25 de fevereiro de 2008, alterada pela última vez pela lei de 28 de agosto de 2013.

16. O § 12 da AufenthG estabelece que:

«(1) O título de residência é emitido para o território da República Federal, sem prejuízo da sua validade, nos termos da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, para a permanência no território dos Estados partes dessa Convenção.

(2) O visto e a autorização de residência podem ser concedidos e prorrogados mediante certas condições. Podem, mesmo *a posteriori*, estar condicionados por obrigações, em especial por uma restrição territorial.»

17. O § 25 da AufenthG, intitulado «Residência por razões humanitárias», estabelece, no seu n.º 2, que «[d]eve ser concedida a um cidadão estrangeiro uma autorização de residência quando o Bundesamt für Migration und Flüchtlinge o tiver reconhecido como refugiado [...] ou beneficiário de proteção subsidiária [...]».

18. Ao abrigo da AufenthG, o Bundesminister des Innern (Ministro do Interior), com a aprovação do Bundesrat, adotou as Orientações Administrativas Gerais sobre a AufenthG, de 26 de outubro de 2009 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG, a seguir «Orientações de 2009»), que deverão ser observadas pelas autoridades competentes. Em conformidade com essas orientações, a autorização de residência concedida por razões de direito internacional, humanitárias ou políticas, nos termos do Capítulo 2, Secção 5 da AufenthG deve ser acompanhada de uma obrigação relativa ao lugar de residência (a denominada «Wohnsitzauflage»), no caso de o beneficiário receber prestações da segurança social. Os números pertinentes das referidas orientações têm o teor seguinte:

«12.2.5.2.1
A obrigação relativa ao lugar de residência constitui, em especial, um meio adequado para evitar, através de uma afetação regional, o encargo orçamental desproporcionado de certos *Länder* e municípios, provocado pelos beneficiários de prestações sociais estrangeiros. Obrigações deste tipo também podem contribuir para evitar a concentração de beneficiários de prestações sociais estrangeiros em certas áreas do território e a criação de zonas socialmente desfavorecidas que daí resulta, com os seus efeitos negativos sobre a integração dos estrangeiros. Tais medidas também são justificadas para vincular estrangeiros com especial necessidade de integração a um lugar de residência determinado, de modo que possam aí aproveitar das ofertas de integração.

12.2.5.2.2
Nestas circunstâncias, são impostas e mantidas obrigações relativas ao lugar de residência, nos termos do Capítulo II, Secção V, da AufenthG ou de autorizações de estabelecimento, nos termos do § 23, n.º 2, na medida em que e enquanto receberem prestações ao abrigo do Sozialgesetzbuch II ou XII (código da segurança social alemão, livro II ou XII) ou da AsylbLG [Asylbewerberleistungsgesetz (lei relativa às prestações a conceder aos requerentes de asilo)]».

II – Litígios nos processos nacionais, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

A – *Matéria de facto*

19. I. Alo e A. Osso são nacionais sírios que se deslocaram para a Alemanha em 1998 e em 2001, respetivamente, onde apresentaram, sem êxito, os respetivos procedimentos de pedido de asilo. No entanto, as autoridades alemãs permitiram, que tanto I. Alo como A. Osso permanecessem em território alemão. Desde o início dos respetivos procedimentos de asilo, ambos recebem prestações da segurança social.

20. Após apresentarem, ambos, um segundo pedido de asilo, em 2012, o Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (serviço das migrações e refugiados, a seguir «Bundesamt») determinou, em ambos os casos, a proibição do afastamento coercivo para a Síria de um requerente de proteção internacional, nos termos do § 60, n.º 2, da AufenthG. Com base nestas decisões, I. Alo e A. Osso têm o estatuto de beneficiários de proteção subsidiária. Em consequência, o Kreis Warendorf e a Região de Hanôver concederam a I. Alo e a A. Osso, respetivamente, as correspondentes autorizações de residência, nas quais foram impostas obrigações relativas ao lugar de fixação da sua residência, com base nas disposições 12.2.5.2.1 e 12.2.5.2.2 das Orientações de 2009. Em especial, I. Alo era obrigado a fixar residência na cidade de Ahlen, ao passo que a A. Osso foi imposta a obrigação de fixar residência no território da Região de Hanôver, com exceção da capital do *Land* da Baixa Saxónia. Ambas as obrigações foram reiteradas nas novas autorizações de residência concedidas no ano de 2014 aos dois requerentes, nos termos do § 25, n.º 2, da AufenthG.

21. Nestas circunstâncias, tanto I. Alo como A. Osso propuseram, em fevereiro de 2013 e em julho de 2012, respetivamente, duas ações de anulação em que impugnavam as referidas restrições relativas à fixação de residência, ações que foram julgadas improcedentes em primeira instância. Contudo, as jurisdições de recurso chegaram a resultados diferentes. No que respeita a I. Alo, o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, por acórdão de 21 de novembro de 2013, anulou a imposição da obrigação de residência, declarando que a mesma violava o artigo 28.º, n.º 1, conjugado com o artigo 32.º da Diretiva 2004/83. O Kreis Warendorf interpôs contra a referida decisão recurso de «Revision» no órgão jurisdicional de reenvio. No que respeita a A. Osso, por acórdão de 11 de dezembro de 2013, o Niedersächsische Oberverwaltungsgericht [Tribunal administrativo de segunda instância da Baixa Saxónia] negou provimento ao recurso interposto pela autora. A. Osso interpôs recurso de «Revision» contra esta decisão, perante o órgão jurisdicional de reenvio.

B – *Questões prejudiciais*

22. O Bundesverwaltungsgericht, considerando que a solução dos litígios dependia da interpretação da Diretiva 2011/95, decidiu suspender ambas as instâncias e submeter ao Tribunal de Justiça, no âmbito de cada um dos processos, as seguintes questões prejudiciais:

«1) A obrigação de fixar residência num território espacialmente delimitado (município, círculo administrativo, região) do Estado-Membro constitui uma restrição à liberdade de circulação na aceção do artigo 33.º da Diretiva 2011/95/[U]E, quando, de outro modo, o estrangeiro pode deslocar-se e permanecer livremente no território do Estado-Membro?

2) A obrigação de fixar residência imposta a beneficiários da proteção subsidiária é compatível com o artigo 33.º e/ou com o artigo 29.º da Diretiva 2011/95/[U]E, quando tem por objetivo alcançar uma distribuição adequada dos encargos da assistência social pelas respetivas entidades competentes no interior do território do Estado?

3) A obrigação de fixar residência imposta a beneficiários da proteção subsidiária é compatível com o artigo 33.º e/ou com o artigo 29.º da Diretiva 2011/95/[U]E, quando se baseia em razões de política migratória e de integração, por exemplo para evitar a criação de zonas socialmente desfavorecidas pela concentração maciça dos estrangeiros em determinados municípios ou círculos administrativos? São suficientes, neste caso, razões abstratas de política migratória e de integração, ou essas razões têm de ser concretamente estabelecidas?»

C – *Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

23. Por decisão do Presidente do Tribunal de Justiça de 23 de outubro de 2014, os processos C-443/14, C-444/14 e C-445/14 foram apensos, para efeito das fases escrita e oral do processo e da decisão. Por decisão de 1 de abril de 2015, o Bundesverwaltungsgericht informou o Tribunal de Justiça da retirada do pedido de decisão prejudicial relativo ao processo C-445/14, por perda de objeto do processo principal, na sequência da concessão, ao interessado, do estatuto de refugiado, pelas autoridades competentes. Esse processo foi arquivado por despacho do Presidente do Tribunal de Justiça de 28 de abril de 2015. Apresentaram observações escritas, nos termos do artigo 23.º, n.º 2, do Estatuto do Tribunal de Justiça, I. Alo, A. Osso, o Kreis Warendorf, o Governo alemão, o Governo grego e a Comissão Europeia, os quais, com exceção do Governo grego, compareceram na audiência que teve lugar em 14 de julho de 2015.

III – Análise

24. As três questões sucessivas que compõem os presentes pedidos de decisão prejudicial estão diretamente relacionadas. Enquanto a primeira coloca a questão de saber se a obrigação de fixação de residência objeto dos presentes processos constitui uma restrição ao direito de livre circulação previsto no artigo 33.º da Diretiva 2011/95, a segunda e a terceira propõem duas justificações possíveis, para o caso de a primeira questão vir a ter resposta afirmativa.

25. Além disso, o exame destas justificações é pedido no âmbito de determinadas normas de direito derivado que reconhecem direitos com referência ao padrão aplicável a outros sujeitos, mediante diferentes manifestações do princípio da igualdade de tratamento. E, tudo isto, com a particularidade de as disposições de direito derivado aplicáveis constituírem uma concretização dos direitos fundamentais dos beneficiários de proteção internacional, que, por sua vez, entroncam nos direitos específicos reconhecidos na Convenção de Genebra. Por esta razão, a análise da compatibilidade da medida controvertida com as disposições de direito derivado invocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio deve ser feita sem perder de vista as exigências decorrentes dos direitos fundamentais.

A – *Quanto à primeira questão prejudicial*

26. Com a sua primeira questão prejudicial, o Bundesverwaltungsgericht pretende saber se a obrigação de fixar residência num território espacialmente delimitado, como um município, um círculo administrativo ou uma região de um Estado-Membro, constitui uma restrição à liberdade de circulação na aceção do artigo 33.º da Diretiva 2011/95, quando, de resto, a pessoa em causa pode circular e permanecer livremente no território do referido Estado-Membro.

1. Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

27. Enquanto I. Alo, A. Osso, o Governo grego e a Comissão propõem dar resposta afirmativa a esta primeira questão, o Governo alemão e o Kreis Warendorf, pelo contrário, defendem uma resposta negativa.

28. Tanto A. Osso, como I. Alo e o Governo grego entendem que o conceito de liberdade de circulação constante no artigo 33.º da Diretiva 2011/95 inclui o direito de escolha do lugar de residência. A. Osso considera que os conceitos de «Bewegungsfreiheit» e de «Freizügigkeit» não são utilizados de forma uniforme no direito da União, e acrescenta que o artigo 33.º da Diretiva prevê o mesmo tratamento para os beneficiários da proteção subsidiária e para os refugiados e que, relativamente aos últimos, o direito nacional não permite estabelecer obrigações relativas ao lugar de

residência baseadas na repartição dos encargos relativos a apoio social [8]. I. Alo, para apoiar o argumento segundo o qual o conceito de livre circulação inclui também o direito de escolha do lugar de residência, invoca o Regulamento n.º 1612/68 [9]. No mesmo sentido, o Governo grego, invocando o artigo 21.º, n.º 1, TFUE, o artigo 26.º da Convenção de Genebra, o artigo 2.º, n.º 1, do Protocolo n.º 4 à CEDH, e o artigo 12.º, n.º 1, do PIDCP, acrescenta que a livre circulação comporta duas componentes estreitamente ligadas: a liberdade de deslocação no interior do território e o direito de fixação de residência num lugar livremente escolhido.

29. A Comissão entende que, embora a letra do artigo 33.º da Diretiva 2011/95 não seja conclusiva, uma interpretação conforme com o artigo 26.º da Convenção de Genebra não deixa margem para dúvidas de que o referido artigo da diretiva inclui também a livre escolha do lugar de residência.

30. Pelo contrário, tanto o Governo alemão como o Kreis Warendorf baseiam-se, em primeiro lugar, na letra da disposição, e assinalam que esta apenas faz referência à liberdade de circulação, sem qualquer referência à liberdade de residência. A este respeito, afirmam que isso é relevante, dado que, noutras disposições do direito da União, quando se pretendeu incluir a liberdade de residência, foi feita expressa menção à mesma [10]. Segundo o Governo alemão, outras disposições da mesma diretiva apoiam esta conclusão, em especial, o seu artigo 32.º, que, em matéria de alojamento, admite expressamente as práticas da dispersão no território nacional. O exame das disposições da Convenção de Genebra não levaria a uma conclusão diferente, dado que o seu artigo 26.º também faz referência expressa à liberdade de residência. O Governo alemão insiste igualmente no facto de a Diretiva 2011/95 não incluir todas as disposições da Convenção de Genebra. No mesmo sentido, o Kreis Warendorf assinala que o artigo 20.º da diretiva indica claramente que as disposições da mesma são aplicáveis sem prejuízo dos direitos estabelecidos na Convenção de Genebra, que completa a diretiva unicamente no que diz respeito aos beneficiários do estatuto de refugiado, quando, como no caso do artigo 33.º, esta confere uma proteção menor do que a oferecida pelas garantias da convenção. Além disso, tanto o Kreis Warendorf como o Governo alemão observam que o conteúdo do artigo 33.º da diretiva não coincide com o do artigo 26.º da Convenção de Genebra.

2. Apreciação

31. Para dar resposta à presente questão prejudicial é necessário, em primeiro lugar, determinar se o conceito de «liberdade de circulação» que figura nesta disposição abrange também a liberdade de escolha do lugar de residência, segundo os critérios da interpretação literal, sistemática, teleológica e histórica, e, em segundo lugar, se a medida que impõe uma obrigação relativa ao lugar de residência constitui uma restrição a essa liberdade.

8 — — Decisão do Bundesverwaltungsgericht, de 15 de janeiro de 2008, 1C 17.7, n.º 20.

9 — — Regulamento (CEE) do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77).

10 — — Apoiariam esta conclusão, por um lado, o artigo 45.º TFUE, n.º 3, alíneas b) e c), que se refere ao direito de se deslocar livremente e ao direito de residência, bem como outras disposições do direito da União, como os artigos 20.º TFUE, n.º 2, alínea a), e 21.º TFUE, n.º 1, e o artigo 45.º da Carta, disposições estas, que fazem, todas elas, uma distinção entre a liberdade de circulação e o direito de residência. Do mesmo modo, outras normas do direito derivado, como o artigo 7.º da 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 (JO L 180, p. 96) e a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77).

a) Quanto à interpretação do conceito de «liberdade de circulação» na aceção do artigo 33.º da Diretiva 2011/95

i) Interpretação literal

32. Como o órgão jurisdicional de reenvio e a Comissão salientam, a mera referência ao teor literal não basta para dar uma interpretação definitiva à disposição que nos ocupa.

33. Em primeiro lugar, o facto de, na versão alemã, a epígrafe do artigo 33.º da diretiva utilizar o termo «Freizügigkeit» e o texto do mesmo, o termo «Bewegungsfreiheit», não pode ser considerado relevante, à luz de outras versões linguísticas, que, na sua maioria, utilizam um único termo, «liberdade de circulação», que coincide com o termo geralmente utilizado no âmbito das liberdades fundamentais da União [11].

34. É certo que, quando as disposições do direito da União regulam especificamente os direitos dos cidadãos da União, fazem, frequentemente, referência expressa ao direito de residência [12]. Contudo, como o Governo alemão também admite nas suas observações escritas, o conceito de «liberdade de circulação», em especial no direito da União, nem sempre é utilizado de modo uniforme. Assim, o direito da União utiliza, frequentemente, o conceito de «liberdade de circulação» de forma ampla, para se referir, genericamente, a um conjunto de direitos estreitamente ligados, entre os quais figuram a liberdade de deslocação e a liberdade de residência [13], bem como a liberdade de sair do próprio Estado, direitos estes que, como assinalou, de forma eloquente, o advogado-geral H. Mayras, nas suas conclusões no processo Rutili, são indissociáveis [14].

35. O artigo 202.º TFUE fornece um bom exemplo da utilização da «liberdade de circulação» como conceito que abrange tanto a deslocação como a residência. Este artigo, inserido no capítulo consagrado à associação com os países e territórios ultramarinos, faz referência aos atos que devem regular a «liberdade de circulação dos trabalhadores dos países e territórios nos Estados-Membros», sem que se ponha em dúvida que as referidas normas incluem também disposições relativas ao direito de residência.

36. Por outro lado, o conceito de «livre circulação» é utilizado, com frequência, como título que enquadra os distintos direitos de liberdade de deslocação e de residência [15]. Do mesmo modo, um conceito amplo de livre circulação aparece, amiúde, em expressões como a de «beneficiários do direito à livre circulação» [16].

11 — — Por exemplo, nas versões espanhola (*libre circulación*), francesa (*liberté de circulation*), inglesa (*freedom of movement*), italiana (*libertà di circolazione*), neerlandesa (*vrij verkeer*), portuguesa (*liberdade de circulação*), romena (*libertatea de circulație*), dinamarquesa (*Fri bevægelighed*), sueca (*fri rörlighet*), búlgara (*Свобода на придвижване*), estónia (*Liikumisvabadus*), grega (Ελεύθερη κυκλοφορία), checa (*svoboda pohybu*), eslovaca (*sloboda pohybu*), letã (pārvietošanās brīvība), croata (*sloboda kretanja*). A diferença terminológica verifica-se de forma excecional, por exemplo, em polaco (swobodny przepływ / swoboda przemieszczania).

12 — — Em especial, artigos 45.° TFUE, n.º 3, alíneas b) e c); 21.° TFUE, n.º 1, e 79.°, n.º 2, alínea b), bem como o artigo 45.º TFUE, n.ºs 1 e 2, da Carta e a Diretiva 2004/38.

13 — — V., por exemplo, A. Olesti Rayo, «La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia», *in* J. Mª Beneyto Pérez (Ed.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, pp. 325-387.

14 — — Conclusões apresentadas pelo advogado-geral H. Mayras no processo Rutili (36/75, EU:C:1975:124), nas quais fazia referência ao direito de os trabalhadores «'responderem a empregos efetivamente oferecidos' como ao direito de se deslocarem livremente no território dos Estados-[M]embros e de aí permanecerem para ocupar um emprego».

15 — — Podemos referir o artigo 3.º TUE, n.º 2, a epígrafe do Título IV da Parte III do Tratado FUE, os artigos 26.° TFUE, n.º 2, 45.° TFUE, n.º 1, 46.° e 48.° TFUE.

16 — — Esta expressão encontra-se, com frequência, no âmbito das disposições pertencentes ao acervo de Schengen.

37. Além disso, a referência inequívoca, feita no artigo 33.º da Diretiva 2011/95, ao conceito de liberdade de circulação, carregado de sentido no direito da União, contrasta com o teor dos instrumentos destinados a regular o estatuto dos nacionais de países terceiros, que utilizam a expressão «livre acesso» a todo o território de um Estado [17].

38. Acresce que não se pode ignorar que, tanto na literatura especializada em direito da União como em direito internacional, o conceito de «circulação» é utilizado, em geral, como conceito jurídico complexo e composto por múltiplos aspetos que não se esgotam, de modo algum, na sua identificação com a liberdade de viajar ou de deslocação [18].

39. Por tudo isto, entendo que a mera referência literal à «liberdade de circulação», sem referência expressa ao direito de residência, que figura no texto do artigo 33.º da Diretiva 2011/95, não basta para concluir que este último direito foi excluído do âmbito da referida disposição.

ii) Interpretação sistemática e teleológica

40. A conclusão anterior é confirmada por uma interpretação sistemática e teleológica, no âmbito da qual, tanto a Convenção de Genebra, como os direitos fundamentais, assumem especial relevância.

41. Em especial, é essencial salientar aqui que, como resulta dos considerandos 4, 23 e 24 da Diretiva 2011/95 — tal como dos considerandos correspondentes da sua predecessora, a Diretiva 2004/83 —, aquela foi adotada para guiar as autoridades competentes na aplicação da Convenção de Genebra, com base em conceitos e critérios comuns, e que a referida Convenção constitui a pedra angular do regime jurídico internacional relativo à proteção dos refugiados [19]. Em consequência, e como o Tribunal de Justiça declarou, de forma reiterada, na sua jurisprudência, a interpretação das disposições desta diretiva «deve ser feita à luz da sua economia geral e da sua finalidade, no respeito da Convenção de Genebra e dos outros tratados pertinentes referidos no artigo 78.º, n.º 1, TFUE» [20].

42. É certo que a Diretiva 2011/95 não inclui todos os direitos consagrados na Convenção de Genebra [21] e que é aplicável sem prejuízo dos mesmos [22]. Contudo, e apesar de a proteção conferida pela referida convenção não ser integralmente aplicável aos beneficiários da proteção subsidiária, a Convenção de Genebra deve ser considerada um instrumento de referência obrigatória para a interpretação das disposições da diretiva que estabelecem direitos que coincidem com os direitos consagrados naquela. A exigência de uma interpretação conforme com a Convenção de Genebra, que decorre tanto da base jurídica, como da génese, assim como de outras disposições da Diretiva 2011/95 [23], não desaparece pelo facto de as disposições da diretiva — como é o caso do artigo que nos ocupa — regularem de forma indistinta os direitos dos refugiados e os dos beneficiários da proteção subsidiária, de acordo com o disposto no artigo 20.º, n.º 2, da mesma.

17 — — V. artigo 11.º, n.º 1, alínea h), da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44); artigo 14.º, n.º 1, alínea h), da Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (JO L 155, p. 17); artigo 22.º, alínea b), da Diretiva 2014/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal (JO L 94, p. 375); e artigo 17.º, alínea b), da Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas (JO L 157, p. 1).

18 — — Para referir apenas alguns exemplos, H. Schermers, *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer 1993; E. Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*, Kluwer Law International, 2007; M. Flory e R. Higgins, *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988; C. Beyani, *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000; G. Goodwin-Gill, *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press 2008.

19 — — V., por exemplo, relativamente à Diretiva 2004/83, o acórdão X e o. (C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, n.º 39 e jurisprudência referida).

20 — — Acórdão H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 28 e jurisprudência referida).

21 — — Acórdão Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, n.ºs 24 e 26).

22 — — Como assinala, de forma expressa, o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95.

23 — — V. conclusões apresentadas pelo advogado-geral P. Mengozzi nos processos apensos B (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:302, n.º 42).

43. Neste contexto, adquire especial importância o artigo 26.º da Convenção de Genebra, que, a título de direito à livre circulação, reconhece, de forma conjunta, o direito de residir e de circular livremente no território do Estado de acolhimento [24].

44. Por outro lado, o considerando 16 da diretiva estabelece que esta «respeita os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos, nomeadamente, pela Carta» e que, em especial, procura «assegurar o respeito integral da dignidade humana [...]».

45. Não há dúvida de que a diretiva deve ser interpretada em conformidade com os direitos fundamentais. Como se tornou claro no acórdão Kamberaj [25], esta obrigação abrange a determinação do alcance e do conteúdo das disposições de uma diretiva que estabelecem direitos relativamente aos nacionais de países terceiros. Com efeito, neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou a necessidade de respeitar os direitos enunciados no artigo 34.º da Carta, para determinar as medidas de segurança social, assistência social e proteção social sujeitas ao princípio da igualdade de tratamento consagrado na Diretiva 2003/109/CE, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração [26].

46. Ora, há que assinalar que, embora o artigo 45.º da Carta faça referência, unicamente, ao direito de circular livremente no interior dos Estados-Membros, sem fazer especificamente referência à liberdade de circulação e de residência no território de um Estado [27], a dimensão interna da liberdade de circulação constitui, de acordo com o artigo 6.º TUE, n.º 3, um princípio geral do direito da União que resulta tanto das tradições constitucionais dos Estados-Membros como do artigo 2.º do Protocolo n.º 4 à CEDH [28]. Esta disposição, em conjugação com o artigo 12.º do PIDCP, apoia uma interpretação do conceito de liberdade de circulação que engloba, de forma interrelacionada e indivisível, os diferentes elementos relacionados com a mobilidade humana, enquanto inextricavelmente unidos, de modo que «a negação de um deles torna a afirmação do restante uma quimera, mais do que uma realidade» [29].

24 — — A este respeito, é ilustrativo o comentário feito pela ACNUR sobre o artigo 32.º da Diretiva 2004/83, que declara que a «UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol n.º 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement», UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005.

25 — — C-571/10, EU:C:2012:233, n.ºs 79 e segs.

26 — — Diretiva do Conselho, de 25 de novembro de 2003 (JO 2004, L 16, p. 44), conforme alterada pela Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011 (JO L 132, p. 1).

27 — — A importância do direito fundamental à liberdade de circulação no interior de um Estado faz com que esse direito seja, em certa medida, subsumido no direito à liberdade de circulação no interior da União. Assim, o artigo 22.º da Diretiva 2004/38 prevê que os Estados-Membros só podem estabelecer restrições territoriais ao direito de residência e ao direito de residência permanente nos casos em que tais restrições se aplicam também aos seus próprios nacionais. No acórdão Rutili (36/75, EU:C:1975:137), o Tribunal de Justiça declarou que, «no que respeita às proibições de permanência parciais, limitadas a certas circunscrições do território, as pessoas protegidas pelo direito comunitário devem, nos termos do artigo 7.º do Tratado, e no âmbito da aplicação desta disposição, ser tratadas em pé de igualdade com os nacionais do Estado-[M]embro em causa» (n.º 49). Esta obrigação de igualdade de tratamento foi matizada no acórdão Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712), no que diz respeito a restrições territoriais por razões graves de ordem pública ou de segurança pública baseadas num comportamento individual que, de outro modo, poderiam conduzir a uma medida de proibição de permanência ou de expulsão da totalidade do território nacional. A liberdade de circulação dentro de um Estado é também indiretamente protegida pelo direito da União, nos casos em que uma medida nacional restritiva da mesma seja suscetível de afetar também a liberdade de circulação entre Estados-Membros e não seja justificada. V. acórdão Libert e o. (C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — — Deve assinalar-se que, como indica o órgão jurisdicional de reenvio, a jurisprudência do TEDH relativa ao artigo 2.º do Protocolo n.º 4 à CEDH integra, por vezes, as condições relativas ao lugar de residência no conceito de liberdade de circulação (v., por exemplo, acórdãos Luordo c. Itália de 17 de julho de 2003, n.º 32190/96; Villa c. Itália de 20 de abril de 2010, n.º 19675/06, e Tatishvili c. Rússia de 22 de fevereiro de 2007, n.º 1509/02).

29 — — V. R. Higgins, «The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country», *International Affairs*, Vol. 49, n.º 31973, pp. 341-357, p. 342, fazendo referência aos direitos de entrada, de residência e de saída.

47. Todas estas considerações se articulam fundamentalmente com o entendimento geral da liberdade de circulação como um direito que incorpora as componentes de deslocação e de residência, uma vez que, de outro modo, o efeito útil do artigo 33.º da diretiva dificilmente ficaria salvaguardado. Em suma, o direito de deslocação por um determinado espaço territorial, como resulta dos seus antecedentes «pré-modernos», tem uma forte componente instrumental, no sentido de que se trata de uma faculdade que, em grande medida, está orientada para a livre escolha do lugar de residência [30].

48. O facto de o artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95 ter admitido expressamente, em matéria de acesso a alojamento, a prática da dispersão de beneficiários de proteção internacional no território nacional, não conduz, em última análise, a uma conclusão diferente. Em meu entender, esta declaração legitima apenas uma eventual prática da dispersão de beneficiários de proteção internacional no quadro do cumprimento das obrigações do Estado-Membro de aplicar políticas públicas destinadas a prevenir a discriminação no acesso ao alojamento. Dito de outro modo, a advertência inicial do n.º 2 do artigo 32.º da diretiva deve ser exclusivamente entendida como modo de salvaguardar o interesse dos Estados-Membros em evitar a concentração de beneficiários de proteção internacional mediante uma política de repartição da sua própria oferta de alojamento.

iii) Interpretação histórica

49. Por último, embora uma interpretação histórica exclusivamente baseada nos trabalhos preparatórios da Diretiva 2011/95 não seja conclusiva [31], a consideração conjunta dos trabalhos preparatórios das Diretivas 2004/83 e 2003/9/CE, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros [32], confirma a inclusão da liberdade de residência no conceito de liberdade de circulação constante do artigo 33.º da Diretiva 2011/95.

50. Com efeito, a Proposta de Diretiva do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros [33], que viria a dar origem à Diretiva 2003/9, foi precedida de Conclusões do Conselho que continham orientações específicas no que diz respeito às restrições possíveis à liberdade de residência dos referidos requerentes [34]. A proposta da Comissão, fundamentando-se expressamente nestas orientações, previa já, no seu artigo 7.º, restrições importantes. Ora, apesar de, como resulta do texto e das explicações deste artigo [35], estas restrições afetarem claramente a residência, a linguagem utilizada na proposta fazia referência, genericamente, à «livre circulação». Em sintonia com esta linguagem, a proposta da Comissão que viria a dar origem à Diretiva 2004/83 [36], apresentada poucos meses depois, apenas fazia alusão à livre circulação, linguagem esta, que seria retomada, sem discussão, tanto no artigo 32.º da Diretiva 2004/83, como no artigo 33.º da Diretiva 2011/95.

30 — — Para um estudo histórico pormenorizado sobre as origens da liberdade de circulação na Alemanha, J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

31 — — O artigo 33.º da Diretiva 2011/95 retoma, quase literalmente, a redação do artigo 32.º da Diretiva 2004/83 que, por sua vez, reproduz a terminologia da proposta da Comissão [COM(2001) 510 final]. Em resposta a uma questão colocada na audiência, a Comissão esclareceu que a sua intenção foi considerar a liberdade de residência subsumida no conceito de livre circulação. Contudo, nem nas explicações constantes da referida proposta, nem nos trabalhos preparatórios subsequentes, se encontram elementos que atestem a intenção do legislador da União relativamente à questão que nos ocupa.

32 — — Do Conselho, de 27 de janeiro de 2003 (JO L 31, p. 18).

33 — — COM(2001) 181 final.

34 — — Conclusões do Conselho de 30 de novembro e 1 de dezembro de 2000, Documento 13865/00, que contêm, em anexo, «Orientações para o futuro instrumento comunitário relativo às condições de acolhimento dos requerentes de asilo».

35 — — Nessas explicações, também é feita referência à necessidade de respeitar o direito à liberdade de circulação consagrado no Protocolo n.º 4 à CEDH. Proposta de diretiva do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros [COM(2001) 181 final (JO C 213E, p. 286)].

36 — — COM(2001) 510 final.

51. Desta forma, a referência expressa, feita no artigo 7.º da Diretiva 2003/9, atual artigo 7.º da Diretiva 2013/33/UE [37], à liberdade de circulação, por um lado, e às restrições relativas à residência, por outro, é, precisamente, o resultado das complexas negociações destinadas a regular, de forma precisa, as restrições às diferentes componentes da liberdade de circulação que tinham sido contempladas, de forma conjunta, na proposta da Comissão [38]. Pelo contrário, o conceito de liberdade de circulação que foi incorporado no texto da diretiva em causa não foi objeto de um debate deste tipo. Assim, como a Comissão assinalou na audiência, noutro caso, teria tido de explicar, de forma expressa, por que motivo tinha sido incluída na sua proposta apenas uma das componentes da liberdade de circulação.

52. Por conseguinte, a tomada em consideração, no seu conjunto, dos trabalhos preparatórios das Diretivas 2003/9 e 2004/83, de resto, negociadas num período em parte coincidente e com base em propostas em que a Comissão tinha utilizado uma linguagem semelhante, no que diz respeito à liberdade de circulação, leva a considerar que a liberdade de circulação a que se refere o artigo 33.º da Diretiva 2011/95 inclui também, juntamente com a liberdade de deslocação, a liberdade de residência. Com efeito, é dificilmente concebível que, no quadro de duas diretivas negociadas no mesmo período e materialmente relacionadas, o legislador da União tivesse decidido excluir, sem qualquer discussão, uma das componentes essenciais da liberdade de circulação relativamente aos beneficiários de proteção internacional, que tinha sido amplamente debatido no que respeita aos requerentes de asilo.

53. Em conclusão, pode afirmar-se que, à luz das observações anteriores, o conceito de «liberdade de circulação» na aceção do artigo 33.º da Diretiva 2011/95 inclui tanto a liberdade de deslocação como a liberdade de escolha do lugar residência.

b) Quanto a saber se a obrigação relativa à residência constitui uma restrição à liberdade de circulação

54. Uma vez estabelecido o alcance do artigo 33.º da Diretiva 2011/95, não é complicado responder à questão de saber se a obrigação de fixar residência num lugar determinado constitui, por si só, uma restrição à liberdade de circulação prevista nessa disposição, e isso independentemente agora da questão de saber se a referida medida, além disso, respeita a exigência da igualdade de tratamento em relação aos nacionais de outros países terceiros que residam legalmente nos territórios em causa, que será examinada no âmbito da minha apreciação da terceira questão prejudicial.

55. Para este efeito, basta considerar a natureza da medida, bem como as suas consequências. Segundo resulta do despacho de reenvio, a medida em causa impõe uma obrigação de fixar e manter residência num determinado lugar, sem restringir a possibilidade de circular e permanecer no território da República Federal. Por outro lado, como o Governo alemão esclareceu na audiência, o incumprimento dessa obrigação é punido com sanções que podem implicar a aplicação de uma coima.

56. Nestas circunstâncias, tendo em conta que o conteúdo primordial da liberdade de residência consiste, precisamente, na liberdade de decidir livremente o lugar onde viver, resulta claramente que a obrigação de fixar residência num determinado lugar constitui uma restrição à liberdade de circulação, do ponto de vista material, independentemente de a medida em causa não afetar a possibilidade de viajar ou de permanecer temporariamente noutros lugares e de serem previstas determinadas condições para a alteração da referida obrigação [39].

37 — — 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 (JO L 180, p. 96).

38 — — Podem ver-se, por exemplo, os Documentos do Conselho 11541/01, 6467/02 ou 7307/02.

39 — — Com efeito, as Orientações de 2009 prevê a eliminação ou a revisão da obrigação relativa à residência, em caso de existir um contrato de trabalho que preencha determinadas características — principalmente, que assegure meios de subsistência a toda a família, sem recurso à assistência social —, de serem promovidos o estabelecimento da vida familiar com o cônjuge, pessoa em união de facto ou filhos menores ou a prestação de cuidados a familiares necessitados em razão da sua idade, doença ou incapacidade, ou para evitar situações de perigo provenientes do contexto familiar.

57. Em consequência, proponho que a resposta à primeira das questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio seja no sentido de que uma obrigação de fixar residência num território espacialmente delimitado, imposta por um Estado-Membro, constitui uma restrição à liberdade de circulação prevista no artigo 33.º da Diretiva 2011/95, de forma totalmente independente do facto de o beneficiário de proteção internacional dispor da liberdade de se deslocar e permanecer livremente no território do Estado-Membro.

B – *Quanto à segunda e terceira questões prejudiciais*

58. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão prejudicial, o Bundesverwaltungsgericht pergunta ao Tribunal de Justiça se a obrigação de fixar residência imposta a beneficiários da proteção subsidiária é compatível com o artigo 33.º e/ou com o artigo 29.º da Diretiva 2011/95/UE, quando tem por objetivo alcançar uma distribuição adequada dos encargos da assistência social pelas respetivas entidades competentes no interior do território do Estado (segunda questão prejudicial) ou quando se baseia em razões de política de imigração e de integração, por exemplo para evitar a criação de zonas socialmente desfavorecidas pela concentração maciça dos estrangeiros em determinados municípios ou círculos administrativos (terceira questão prejudicial). Neste último caso, o órgão jurisdicional de reenvio também pretender saber se é suficiente invocar razões abstratas de política de imigração e de integração, ou, pelo contrário, essas razões têm de ser concretamente estabelecidas.

59. Para uma melhor compreensão do sentido e das implicações destas duas questões prejudiciais é necessário trazer à colação a decisão do próprio tribunal de reenvio, o Bundesverwaltungsgericht, de 15 de janeiro de 2008 [40], na qual este declarou que uma obrigação relativa à residência, como a que está em causa no presente processo, não pode ser aplicada ao caso dos refugiados reconhecidos, por ser contrária ao artigo 23.º da Convenção de Genebra, quando essa condição é exclusivamente justificada pela necessidade de assegurar uma distribuição territorial adequada dos encargos da assistência social. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à possibilidade de aplicar o mesmo raciocínio no caso dos beneficiários da proteção subsidiária, uma vez que o artigo 29.º da diretiva — que faz referência à «assistência social necessária, à semelhança dos nacionais desse Estado-Membro» — não tem a mesma redação que o artigo 23.º da Convenção de Genebra — que faz referência ao «mesmo tratamento». No entanto, e ainda segundo a própria jurisprudência do Bundesverwaltungsgericht, essa obrigação relativa à residência poderia ser justificada por razões de política migratória e de integração, inclusivamente em relação aos refugiados reconhecidos, embora, para isso, não baste uma mera invocação abstrata dessas razões, sendo necessário, pelo contrário, que as autoridades competentes especifiquem as razões que exigiriam, em concreto, essa restrição.

1. Observações apresentadas no Tribunal de Justiça

60. Tanto I. Alo, como A. Osso e a Comissão consideram que os artigos 29.° e 33.° da Diretiva 2011/95 se opõem à restrição relativa ao lugar de residência.

61. I. Alo considera que a obrigação relativa à residência que está em causa impõe uma restrição à livre circulação, com base no recebimento de uma prestação social, o que constitui uma violação do artigo 29.º da Diretiva 2011/95. Considera, igualmente, que a medida controvertida é contrária ao artigo 12.º, n.º 1, do PIDCP, uma vez que constitui uma restrição que não está prevista na lei nem pode ser justificada segundo os critérios previstos no n.º 3 da referida disposição. Segundo A. Osso, o artigo 33.º da diretiva prevê a igualdade de tratamento entre os refugiados e os beneficiários da proteção subsidiária, pelo que, o facto de, na Alemanha, em conformidade com a jurisprudência do Bundesverwaltungsgericht, não ser permitido, de acordo com a Convenção de Genebra, impor restrições relativamente aos refugiados, implica que o mesmo tratamento deve ser conferido aos

40 — — BVerwG (1 C 17.7).

beneficiários da proteção subsidiária. Igualmente, tendo em conta que o direito alemão não permite associar a concessão de prestações sociais aos seus nacionais com um lugar de residência determinado, a obrigação relativa à residência imposta aos beneficiários da proteção subsidiária também é contrária ao artigo 29.º da diretiva. O facto de esta disposição fazer referência à «assistência social necessária» não permite inferir que autorize restrições territoriais. A. Osso assinala que as razões relativas à imigração e à integração, que figuram nas Orientações de 2009 fazem exclusivamente referência aos estrangeiros acolhidos por razões humanitárias, políticas ou de direito internacional, mas não a todos os residentes legais, pelo que existe uma diferença de tratamento que viola o artigo 33.º da diretiva. Além disso, considera que as autoridades competentes não verificaram que as razões de interesse geral se aplicassem no seu caso: não foi demonstrado que a sua livre escolha do lugar de residência possa implicar um encargo desproporcionado que ponha em risco determinadas regiões, nem que a mesma possa contribuir para o aparecimento de tensões sociais. Além disso, A. Osso salienta que a atribuição de residência em determinadas zonas pode causar problemas no momento de encontrar emprego e «estigmatizar» as pessoas em causa.

62. A Comissão considera que uma restrição à liberdade de circulação, relativa aos beneficiários do estatuto de proteção subsidiária, deve preencher cumulativamente duas condições. Em primeiro lugar, não pode implicar uma diferença de tratamento entre refugiados e beneficiários da proteção subsidiária, o que é imposto pela designação coletiva de «beneficiários de proteção internacional». De acordo com o princípio enunciado no artigo 20.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95, só é permitida uma diferença de tratamento nos termos do artigo 29.º, n.º 2. Em segundo lugar, os Estados-Membros não podem restringir a liberdade de circulação mais do fariam, nas mesmas condições, relativamente a outros residentes legais. Embora a Comissão considere que compete ao órgão jurisdicional nacional examinar a legislação nacional em conformidade com essas duas condições, a mesma entende que resulta do despacho de reenvio que as regras nacionais introduzem uma dupla discriminação, à qual se opõe o artigo 33.º da diretiva. Quanto ao restante, considera que o artigo 29.º não é pertinente para justificar uma restrição à liberdade de circulação. Na hipótese de uma restrição não ser aplicável de forma discriminatória, a Comissão entende que as razões apresentadas poderiam constituir objetivos legítimos e que poderiam ser admissíveis, desde que respeitassem o princípio da proporcionalidade e fossem conformes com os objetivos da Diretiva.

63. Segundo o Governo grego, o Estado-Membro goza de um poder discricionário para determinar as razões pelas quais podem ser estabelecidas restrições à liberdade de circulação. Porém, estas restrições têm de ser aplicadas dentro dos limites e objetivos da diretiva, bem como em conformidade com os princípios gerais e com o princípio da proporcionalidade. Assim, a obrigação relativa à residência constituiria um meio adequado de evitar encargos irrazoáveis para algumas entidades administrativas e para fomentar a integração, pelo que seria justificada.

64. A título subsidiário, caso viesse a ser dada resposta afirmativa à primeira questão, o Governo alemão e o Kreis Warendorf consideram que a medida respeitante às restrições da obrigação relativa à residência não é contrária aos artigos 29.º e 33.º da diretiva. Ambos insistem na diferença que existe entre os textos do artigo 29.º da diretiva e do artigo 23.º da Convenção de Genebra, o que demonstra que o legislador da União quis estabelecer uma diferença. Em relação ao artigo 33.º da diretiva, o Governo alemão também assinala que o § 12, n.º 2, da AufenthG prevê restrições em matéria de residência relativamente a todos os estrangeiros e que o facto de as mesmas não serem aplicadas aos refugiados não é contrário à diretiva, dado que a mesma não estabelece a obrigação de aplicar o tratamento da nação mais favorecida. Em todo o caso, as razões de natureza fiscal e as relativas à política migratória e de integração, ao prosseguirem um objetivo legítimo e serem conformes com o princípio da proporcionalidade, são suscetíveis de justificar uma obrigação restritiva em matéria de residência. O Governo alemão também assinala que, caso se considerasse que algum destes aspetos não é suficiente, por si só, para justificar uma obrigação relativa à residência, é decisivo examinar se, porém, a presença simultânea dos dois poderia justificar essa medida. O Kreis Warendorf, nas suas observações escritas, não se pronuncia sobre a terceira questão, tendo em conta que a sua decisão não se fundamentou em considerações de natureza migratória ou de integração.

2. Apreciação

65. A segunda e terceira questões prejudiciais colocam o problema da compatibilidade da obrigação relativa à residência com os artigos 29.° e 33.° da diretiva, na medida em que esta possa ser justificada por alguma das duas razões seguintes: a relacionada com repartição territorial dos encargos da assistência social e a decorrente de considerações relativas a política migratória e de integração.

66. Antes de propor uma resposta a cada uma destas questões, considero necessário advertir para o facto de que, embora o órgão jurisdicional de reenvio tenha formulado as suas questões fazendo referência a dois artigos diferentes da Diretiva 2011/95, os artigos 29.° e 33.°, situarei nesta última disposição o centro de gravidade da minha análise. Pois, embora seja concebível que a obrigação relativa à residência se possa traduzir numa restrição ao direito de receber assistência social «à semelhança» dos nacionais, não resulta de nenhum dos elementos de que o Tribunal de Justiça dispõe que a obrigação relativa à residência implique a limitação do acesso às prestações da assistência social, por exemplo, em caso de um eventual incumprimento da mesma pelos beneficiários da proteção subsidiária. Por outro lado, tendo em conta que a referida disposição admite, no seu n.º 2, uma diferença de tratamento em relação aos beneficiários de proteção subsidiária no que diz respeito às prestações que não sejam consideradas prestações sociais de base, é claro que esta dimensão da disposição deveria ficar fora da minha análise, dado que não foi determinado se o Estado-Membro fez uso desta exceção e se as prestações que fundamentam a obrigação relativa à residência estão, ou não, abrangidas pelo âmbito das prestações sociais de base.

67. Por outro lado, o artigo 29.º não nos serve de ajuda no exame da compatibilidade com o direito da União da medida justificada pelas razões invocadas, uma vez que, embora esta disposição admita uma diferença de tratamento em relação aos requerentes de proteção subsidiária em matéria de acesso a prestações sociais que não sejam consideradas prestações de base, isso não implica que possa ser estabelecida uma diferença de tratamento semelhante, no que diz respeito às condições de exercício do direito à liberdade de circulação consagrado no artigo 33.º da diretiva.

68. Já no âmbito do artigo 33.º da diretiva, cabe recordar que as questões prejudiciais são, além disso, submetidas no quadro de um direito relacional, configurado em referência aos direitos de que gozam outras categorias de sujeitos. Isto implica que as razões invocadas, não só devem ser examinadas como possíveis justificações para uma restrição à liberdade de circulação no interior de um Estado, numa perspetiva material, mas que também é necessário analisar se são suscetíveis de justificar uma diferença de tratamento.

69. Ainda antes de proceder ao exame das referidas justificações nesta dupla perspetiva, considero necessário fazer umas observações no que diz respeito à relação entre o direito à liberdade de circulação no interior de um Estado e o princípio da não discriminação.

70. Neste contexto, não deve ser esquecido que, nas circunstâncias atuais, em que a mobilidade constitui um dos elementos fundamentais que permitem a realização dos objetivos profissionais e pessoais dos indivíduos que vivem nas sociedades dinâmicas dos Estados-Membros da União, o direito fundamental à liberdade de circulação tem uma clara relação com o livre desenvolvimento da personalidade [41]. Além disso, é quase desnecessário recordar o enorme valor que a mobilidade pessoal tem entre os princípios fundamentais do direito da União. Ora, no caso dos beneficiários de proteção internacional, que, além do mais, tiveram de abandonar os seus Estados e, como é salientado no considerando 41 da diretiva, se confrontam com problemas particulares de integração, a livre circulação no interior do Estado de acolhimento adquire um interesse especial, cuja relevância não deveria ser menosprezada.

41 — — Como assinala, em especial, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, no seu Comentário Geral n.º 27, sobre a liberdade de circulação (artigo 12.º do PIDCP), de 2 de novembro de 1999. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB, cujo texto inicia com a observação segundo a qual «a liberdade de circulação é uma condição indispensável para o livre desenvolvimento da pessoa».

a) Quanto à relação entre o direito à não discriminação e a liberdade de circulação no interior de um Estado

71. Independentemente da interação complexa que existe, no direito internacional, entre o direito dos refugiados e os direitos humanos, não há dúvida de que, como o considerando 16 da Diretiva 2011/95 reconhece, no direito da União, os direitos fundamentais constituem o quadro de referência básico em que se insere o estatuto específico dos beneficiários de proteção internacional. Por outro lado, as disposições do capítulo VII da Diretiva 2011/95 definem o estatuto dos beneficiários de proteção internacional através do princípio da igualdade de tratamento, com enunciados diferentes. Além disso, este princípio constitui um princípio geral de direito da União, atualmente consagrado no artigo 20.º da Carta, de que, por sua vez, o princípio da não discriminação, enunciado no artigo 21.º, n.º 1, da Carta, é uma expressão particular [42]. De acordo com jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, «o referido princípio exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado» [43].

72. Neste contexto, é claro que os processos em apreço colocam duas possíveis situações distintas de diferença de tratamento em razão do estatuto jurídico migratório: a dos beneficiários da proteção subsidiária em relação aos refugiados, por um lado, e a dos beneficiários de proteção internacional, no seu conjunto, em relação aos nacionais de outros países terceiros que residam legalmente nos territórios em causa, por outro.

73. Com efeito, a diferença de tratamento em relação aos refugiados que recebam prestações sociais, e que, portanto, se encontrem numa situação comparável, só poderia basear-se no estatuto jurídico diferente.

74. Por outro lado, segundo resulta do despacho de reenvio, embora a AufenthG, no seu § 12, n.º 2, preveja que as restrições territoriais podem ser impostas aos nacionais de países terceiros, em geral, as Orientações Administrativas de 2009 estabelece que a limitação relativa à residência deve ser aplicada apenas 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. Por este motivo, a diferença de tratamento em relação a outros estrangeiros que, de resto, se encontrariam numa situação comparável no que diz respeito ao recebimento de prestações sociais, é fundamentada exclusivamente no estatuto migratório. A possibilidade de fazer uma comparação entre beneficiários de proteção internacional e outros estrangeiros não é afetada pelo facto de, segundo a AufenthG, estes últimos terem a sua admissão condicionada a disporem de recursos suficientes nem, também, pelo facto de diferirem as razões que justificam a fixação da sua residência [44]. Basta assinalar que, a este respeito, é o artigo 33.º da diretiva, em consonância com o artigo 26.º da Convenção de Genebra, que estabelece que o termo de comparação é constituído por outros residentes legais, nacionais de países terceiros [45].

42 — — Acórdão Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, n.º 43 e jurisprudência aí referida).

43 — — Acórdão Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Comissão (C-550/07 P, EU:C:2010:512, n.º 55 e jurisprudência referida).

44 — — Sobre esta questão, v. R. Bank, «Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie» en R. Hofmann y T. Löhr (eds.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pp. 169-181, p. 174. O artigo 6.º da Convenção de Genebra estabelece que «os termos 'nas mesmas circunstâncias' implicam que todas as condições que deveriam ser preenchidas pelo interessado para poder exercer o direito em questão, se não fosse refugiado (e em particular as condições relativas à duração e condições de permanência ou residência), devem ser por ele preenchidas, com exceção das condições que, em virtude da sua natureza não podem ser preenchidas por um refugiado».

45 — — Este conceito, que não é definido na diretiva, abrange qualquer pessoa que não seja cidadão da União, na aceção do artigo 20.º, n.º 1, TFUE, e que, por sua vez, preencha as condições necessárias para residir num Estado-Membro. Pode entender-se que a referência genérica aos outros residentes legais faz alusão aos estrangeiros do regime geral, cuja residência não tem fundamento em razões excecionais ou de proteção internacional.

75. A qualificação do estatuto jurídico migratório como uma das razões de discriminação proibidas não parece duvidosa. Por um lado, embora o artigo 21.º não faça referência a esta razão, entre as expressa e «designadamente» proibidas, é pacífico que a enumeração constante desta disposição não tem natureza exaustiva. Por outro lado, e complementarmente, o reconhecimento do estatuto jurídico migratório como razão de discriminação proibida resulta de uma interpretação do artigo 21.º da Carta em conformidade com o artigo 14.º CEDH, que é obrigatória, na medida em que ambas as disposições coincidam [46]. E acontece que o TEDH reconheceu que o estatuto migratório é uma das categorias incluídas no conceito de «outro estatuto» contemplado no artigo 14.º CEDH [47].

76. Por outro lado, o facto de a situação dos beneficiários de proteção internacional estar desprovida do elemento de livre escolha pessoal que está presente no que diz respeito a outro tipo de estatutos migratórios implica que apenas razões muito poderosas possam ser invocadas para justificar uma diferença de tratamento, o que, no exame da proporcionalidade, impõe um rigoroso padrão de apreciação [48].

77. A interpretação do artigo 21.º da Carta em conformidade com o artigo 14.º CEDH é obrigatória, uma vez que a diferença de tratamento que ora nos ocupa se verifica, especificamente, no âmbito de aplicação de um dos direitos fundamentais reconhecidos no quadro da convenção, em especial, o direito à livre circulação no interior de um Estado, previsto no artigo 2.º, do Protocolo n.º 4 à CEDH. Como já assinalei no n.º 46 das presentes conclusões, este direito faz indubitavelmente parte dos direitos fundamentais da União, como princípio geral.

78. É verdade que o TEDH interpretou o direito à liberdade de circulação no interior de um Estado no sentido de que, ao abranger apenas os residentes legais, não é aplicável aos estrangeiros que infringem as condições que são impostas à sua entrada no Estado em causa, entre as quais, pode caber uma condição relativa à validade territorial de uma autorização de residência [49]. Contudo, a interpretação correta desta jurisprudência deve ser precisada, quando se trata de determinar o conteúdo do direito fundamental à liberdade de circulação no interior de um Estado, como princípio geral do direito da União.

79. Com efeito, a referida jurisprudência foi proferida em processos relativos a situações em que os estrangeiros só tinham sido admitidos de forma provisória, a aguardar decisão sobre o seu pedido de asilo, ou porque não podia ser levado a cabo o seu afastamento coercivo. Mas, nos processos em apreço, longe de nos encontrarmos perante uma situação exclusivamente provisória, tanto I. Alo como A. Osso têm reconhecido o estatuto de beneficiários da proteção subsidiária e são titulares de autorizações de residência concedidas ao abrigo do artigo 24.º da Diretiva 2011/95, que são periodicamente renovadas há vários anos.

80. Por último, o facto de o âmbito de aplicação da Diretiva 2003/109 ter sido ampliado com o objetivo de tornar acessível o estatuto de residente de longa duração a todos os beneficiários de proteção internacional, demonstra que o estatuto de proteção subsidiária não tem natureza provisória [50].

46 — — De acordo com o texto das Anotações relativas à Carta, Anotação *ad* artigo 21.º

47 — — V. TEDH, acórdãos de 21 de junho de 2011, Ponomaryovi c. Bulgária n.º 5335/05 e, em especial, de 27 de setembro de 2011, Bah c. Reino Unido, n.º 56328/07.

48 — — V. TEDH, acórdão Bah c. Reino Unido, já referido, § 48.

49 — — TEDH, acórdão Omwenyeke c. Alemanha, de 20 novembro de 2007, n.º 44294/04. V. igualmente as decisões proferidas pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem nos processos P. c. Alemanha, n.º 12068/86; U. e S. c. Alemanha, n.º 11825/85 e Aygün c. Suécia, n.º 14102/88.

50 — — Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional (JO L 132, p. 1).

81. Feitas estas observações, deve recordar-se, desde já, que, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, a diferença de tratamento só é justificada quando se baseie «num critério objetivo e razoável, isto é, quando esteja relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela legislação em causa, e seja proporcionada ao objetivo prosseguido pelo tratamento em questão» [51].

82. A condição respeitante à obrigação relativa à residência tem o seu fundamento legal, em primeiro lugar, no § 12, n.º 2, segundo período, da AufenthG, relativamente ao qual as Orientações de 2009 circunscrevem o exercício da discricionariedade administrativa [52].

83. Do mesmo modo, no âmbito da margem de apreciação que a este respeito pode ser concedida aos Estados-Membros, na apreciação das medidas necessárias para prosseguir fins de natureza diferente — a saber, evitar o encargo orçamental desproporcionado de certos *Länder* e municípios e a criação de zonas socialmente desfavorecidas, com os seus efeitos negativos sobre a integração —, ambos enunciados, de forma expressa, nas Orientações de 2009, tanto um como o outro constituem, por si só, objetivos legítimos. Em especial, a promoção da integração é, além disso, um fim expressamente reconhecido na própria diretiva, quando, no seu considerando 41, estabelece que, «[a] fim de melhorar o exercício efetivo dos direitos e benefícios estabelecidos na presente diretiva pelos beneficiários de proteção internacional, é necessário ter em conta as suas necessidades específicas e os problemas particulares de integração com que se confrontam».

84. Daí que, ao examinar se a diferença de tratamento é, além disso, proporcionada em relação a estes objetivos legítimos, seja necessário proceder a uma série de considerações específicas, projetadas já sobre cada uma das justificações propostas nas segunda e terceira questões prejudiciais, respetivamente.

b) Quanto à obrigação relativa à residência dos beneficiários da proteção subsidiária justificada por razões de repartição territorial dos encargos da assistência social (segunda questão prejudicial)

85. A proporcionalidade de uma diferença de tratamento na imposição de uma obrigação relativa à residência baseada no objetivo de uma repartição territorial equilibrada dos encargos da assistência social entre beneficiários da proteção subsidiária, por um lado, e refugiados, por outro, todos eles beneficiários, além disso, de prestações sociais, é dificilmente defensável.

86. *A priori*, é perfeitamente possível considerar que esta razão não parece cumprir as exigências do princípio da proporcionalidade, ou seja, do ponto de vista do conteúdo material do direito à liberdade de circulação. Com efeito, não se afigura arriscado afirmar que existem medidas menos restritivas no quadro de um Estado federal, no âmbito do qual é concebível criar mecanismos de redistribuição e de compensação territorial dos desequilíbrios orçamentais. Esta observação permitiria já, por si só, excluir que uma medida como a obrigação relativa à residência ora considerada pudesse ser conforme com as exigências do princípio da proporcionalidade.

51 — — Acórdão Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, n.º 43).

52 — — Quanto à interação entre as orientações administrativas que circunscrevem a discricionariedade administrativa e os requisitos relativos à «qualidade da lei» quando colmatam, precisamente, o caráter vago da lei em que se fundamentam, v., por exemplo, TEDH, acórdão Silver c. Reino Unido, n.º 5947/72, § 88. As Orientações de 2009 estão acessíveis ao público. O TEDH declarou que a convenção não especifica a forma de publicação (acórdão Spacek s.r.o. c. República Checa, n.º 26449/95, § 57). Quanto à questão das restrições previstas por lei, já me pronunciei, de forma exaustiva, nas conclusões que apresentei no processo Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, n.ºs 88 e segs.).

87. Mas, além disso, acontece que uma medida destas características, que, em princípio, é exclusivamente aplicável aos beneficiários da proteção subsidiária, e não aos refugiados que recebam o mesmo tipo de prestações sociais, dificilmente pode preencher o critério da adequação ao fim prosseguido. Com efeito, não ficou demonstrado em que medida pode ser alcançado um equilíbrio correto da distribuição territorial dos encargos da assistência social tanto quanto esta obrigação relativa à residência seja imposta, por esta razão, apenas aos beneficiários da proteção subsidiária, e não aos refugiados.

88. Acresce que uma diferença de tratamento em relação aos refugiados reconhecidos, justificada por uma razão não admissível, seria incompatível com o quadro normativo específico da Diretiva 2011/95, que restringe, de forma considerável, a margem de apreciação dos Estados-Membros, quando se trata de estabelecer qualquer diferença de tratamento entre refugiados e beneficiários da proteção subsidiária.

89. O Tribunal de Justiça pronunciou-se, em várias ocasiões, a respeito do estatuto da proteção subsidiária, conforme configurado na Diretiva 2004/38, antecessora da Diretiva 2011/95, tendo assinalado que, «a [D]iretiva [2004/83], no âmbito do conceito de 'proteção internacional', rege dois regimes distintos de proteção, isto é, por um lado, o estatuto de refugiado e, por outro, o estatuto de proteção subsidiária, prevendo o artigo 2.º, alínea e), da diretiva que a pessoa elegível para proteção subsidiária é aquela 'que não possa ser considerad[a] refugiad[a]'» [53]. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que «a proteção subsidiária prevista pela Diretiva 2004/83 constitui um complemento à proteção dos refugiados consagrada pela Convenção de Genebra» [54] e que «o estatuto de refugiado oferece uma proteção mais alargada do que a conferida pela proteção subsidiária» [55]. Além disso, isto resulta também do disposto no artigo 20.º, n.º 1, da diretiva, no sentido de que as disposições do seu capítulo VII não prejudicam os direitos estabelecidos na Convenção de Genebra.

90. Tendo em conta tudo isto, e admitindo que a proteção subsidiaria preserva, como figura específica, uma certa autonomia, adquire especial relevância a vontade expressa do legislador da União, de avançar no sentido de uma unificação de ambos os estatutos. Com efeito, o artigo 20.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95, estabelece, especificamente, que todos os direitos previstos no capítulo VII da diretiva se aplicam tanto aos refugiados como aos beneficiários de proteção subsidiária, salvo indicação em contrário, estabelecendo, desse modo, a igualdade de tratamento como regra de base [56]. Desta forma, a diretiva expressa a clara determinação, por parte do legislador, de estabelecer um estatuto uniforme para os beneficiários de proteção internacional, dispondo que os beneficiários da proteção subsidiária «deverão beneficiar dos mesmos direitos e benefícios a que têm direito os refugiados ao abrigo da presente diretiva, e deverão estar sujeitos às mesmas condições de elegibilidade», embora com as «derrogações necessárias e objetivamente justificadas» [57].

91. Ora, essas derrogações foram reguladas, de forma expressa, pelo legislador da União, ao precisar, nos artigos pertinentes do capítulo VII da diretiva, os casos particulares em que é admissível uma diferença de tratamento.

53 — — Acórdão Salahadin Abdulla e o. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, n.º 78).

54 — — Acórdão N. (C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 32).

55 — — Acórdão N. (C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 34).

56 — — H. Battjes, «Commentary to article 20- Directive 2011/95/UE», *in* K. Hailbronner and D. Thym (eds), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd ed (C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016), no prelo, número marginal 20. V., igualmente, V. Moreno Lax e M. Garlick, «Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection» *in* S. Peers et. al. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2nd Ed. Brill, 2014, pp. 65 a 210, p. 158.

57 — — Considerando 39 da Diretiva 2011/95.

92. Além disso, também não deve esquecer-se que, ao contrário da sua predecessora, como salientou o advogado-geral Y. Bot [58], a Diretiva 2011/95 eliminou, em grande parte, as diferenças que existem entre os direitos conferidos aos refugiados e aos beneficiários de uma proteção, que subsistem apenas, e de forma excecional, em matéria de autorizações de residência e de documentos de viagem, e no que diz respeito à segurança social.

93. Em consequência, o conteúdo das disposições da diretiva que estabelecem direitos sem qualquer distinção não pode ser novamente decomposto em função de os beneficiários de proteção internacional estarem ou não abrangidos pela Convenção de Genebra. Com efeito, a interpretação uniforme do direito da União e o princípio da segurança jurídica exigem que a interpretação dada a um artigo seja a mesma em relação aos titulares dos direitos consagrados no Capítulo VII da diretiva, quando as disposições pertinentes não preveem qualquer diferenciação. Em última análise, não se pode ignorar que o próprio artigo 78.º TFUE estabelece que a União desenvolve uma «política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária», que deve «estar em conformidade com» a Convenção de Genebra, reconhecendo, desse modo, o papel desta como padrão de referência comum [59].

94. Dito isto, só resta assinalar que o artigo 33.º da Diretiva 2011/95, ao contrário do seu artigo 29.º, não inclui qualquer diferenciação no tratamento conferido aos refugiados e aos beneficiários de proteção subsidiária, referindo-se aos «beneficiários de proteção internacional» como titulares do direito que regula.

95. Em conclusão, considero que se deve responder à segunda questão prejudicial no sentido de que uma obrigação relativa ao lugar de residência imposta a pessoas com um estatuto de proteção subsidiária, como a prevista na legislação objeto do litígio principal, fundamentada no objetivo de alcançar uma distribuição territorial adequada dos encargos da assistência social, não é compatível com o artigo 33.º da Diretiva 2011/95.

c) Quanto à obrigação relativa à residência dos beneficiários da proteção subsidiária justificada por razões respeitantes à política de imigração e de integração (terceira questão prejudicial)

96. Ao examinar, de uma perspetiva material, a proporcionalidade de uma restrição como a que ora nos ocupa, em relação ao direito à liberdade de circulação no interior de um Estado, do ponto de vista de uma eventual justificação baseada em imperativos de política de imigração e de integração, poderiam ser admitidas, sem dificuldade, tanto a adequação ao fim prosseguido da obrigação relativa à residência, como a dificuldade de evitar a concentração de beneficiários de proteção internacional através de medidas menos restritivas. A este último respeito, compete ao órgão jurisdicional nacional, sem dúvida melhor colocado para apreciar a especificidade do particular contexto social, examinar a disponibilidade e a adequação de medidas como incentivos ao estabelecimento de residência em diferentes lugares, através das já referidas políticas de dispersão mediante a oferta pública de alojamento.

58 — Conclusões apresentadas pelo advogado-geral Y. Bot no processo Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167), nota 11, e no processo C-542/13, nota 9. Esta tendência para a eliminação das diferenças entre esses dois estatutos também é patente na 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 L 180, p. 60). V. n.º 46 das conclusões apresentadas pelo advogado-geral Y. Bot no processo N. (C-604/12, EU:C:2013:714).

59 — — Sobre esta questão, K. Hailbronner e D. Thym, «Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy», *in* K. Hailbronner and D. Thym, *op. cit* número marginal 9.

97. Em todo o caso, ao proceder ao exame da proporcionalidade, em sentido estrito, de uma medida destas características, em relação ao conteúdo material do direito à liberdade de circulação, é tarefa do órgão jurisdicional de reenvio examinar a medida controvertida tomando em consideração, na sua ponderação dos interesses em jogo, a relevância indiscutível que o direito à liberdade de circulação no interior de um Estado tem para os para os beneficiários de proteção subsidiária, que já foi sublinhada no n.º 70 destas conclusões.

98. Tendo em conta o peso do interesse individual, e a necessidade de aplicar um nível de apreciação rigoroso no que diz respeito ao princípio da proporcionalidade, razões abstratas, ligadas a considerações em matéria de migração e de integração, não podem ser suficientes para justificar uma medida como a obrigação relativa à residência. Só razões poderosas, relacionadas com considerações concretas em matéria de migração e de integração poderão, eventualmente, justificar a aplicação de uma medida como a que ora nos ocupa aos beneficiários da proteção subsidiária. Razões desta importância poderão existir, em especial, em circunstâncias específicas de clara tensão social, com repercussão sobre a ordem pública, por exemplo, devido à concentração de um número significativo de beneficiários de proteção internacional que recebam prestações sociais.

99. É também necessário, ao proceder ao exame da proporcionalidade de uma obrigação relativa à residência, tomar em consideração a sua duração e, inclusivamente, a sua extensão territorial, elementos estes que também deverão ser examinados pelo órgão jurisdicional nacional. No que diz respeito à duração da obrigação relativa à residência imposta, uma medida que se prolongasse excessivamente no tempo seria dificilmente compatível com as exigências do princípio da proporcionalidade. Igualmente, é indubitável a relevância da extensão territorial do lugar que eventualmente sirva de referência para uma obrigação relativa à residência — um município, um distrito ou, inclusivamente, um *Land*.

100. Por último, e sem prejuízo do facto de uma restrição ao direito à liberdade de circulação, como a que ora nos ocupa, poder ser admissível nos termos expostos, as justificações relativas à política de imigração e de integração devem ser examinadas, igualmente, da perspetiva da sua compatibilidade com o princípio da não discriminação.

101. Para este efeito, o artigo 33.º da Diretiva 2011/95 consagra, de forma concreta e específica, o princípio da igualdade de tratamento no que diz respeito à liberdade de circulação no interior de um Estado, ao estabelecer que a mesma deve ser prevista «nas mesmas condições e com as mesmas restrições que as previstas para os nacionais de outros países terceiros que residam legalmente nos respetivos territórios», sem especificar qualquer possibilidade de derrogação, ao contrário de outros artigos da diretiva.

102. A diferença de tratamento em causa nos presentes processos, decorre do facto de, embora o § 12 da AufenthG preveja a possibilidade de estabelecer restrições territoriais à residência de estrangeiros, em geral, essas restrições apenas terem sido estabelecidas, em concreto, mediante as Orientações de 2009, em relação aos beneficiários de proteção internacional.

103. Assim, compete ao órgão jurisdicional nacional determinar se, em circunstâncias comparáveis às acima descritas, em que uma restrição ao direito à liberdade de circulação poderia ser considerada justificada, o ordenamento jurídico nacional, examinado no seu conjunto, não reduz exclusivamente aos beneficiários de proteção internacional o âmbito da restrição que ora nos ocupa.

104. Por outro lado, e diversamente do que é indicado no despacho de reenvio, as condições relativas ao lugar de residência impostas por razões de política de imigração e de integração não têm apoio, em geral, numa interpretação histórica do artigo 26.º da Convenção de Genebra. Com efeito, embora a necessidade de evitar a concentração de refugiados em certas áreas, em especial, em áreas fronteiriças, tenha sido salientada pelos delegados de vários Estados, a Comissão responsável pela redação da

convenção não acolheu, finalmente, esta possibilidade [60]. Isto demonstra o firme compromisso de equiparar as condições de livre circulação dos refugiados que se encontrem legalmente no território de um Estado às dos outros estrangeiros em geral. O artigo 33.º da Diretiva 2011/95 reflete este compromisso no que diz respeito aos beneficiários de proteção internacional, sem que se possa esquecer que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação mais ampla quando se trata de estabelecer restrições à circulação dos requerentes da referida proteção [61].

105. Em conclusão, considero que a resposta à terceira questão prejudicial deve ser no sentido de que uma obrigação relativa ao lugar de residência, aplicada a pessoas que gozam do estatuto de proteção subsidiária, como a prevista na legislação objeto do litígio principal, justificada por razões de política de imigração ou de integração, só é compatível com o artigo 33.º da Diretiva 2011/95, em conformidade com o artigo 21.º da Carta no que diz respeito ao direito fundamental à liberdade de circulação no interior de um Estado, no caso de as referidas razões serem suficientemente sérias, estarem relacionadas com situações de facto concretas, e de, respeitando as exigências do princípio da proporcionalidade, o ordenamento jurídico nacional, examinado no seu conjunto, não deve limitar exclusivamente aos beneficiários de proteção internacional o alcance da restrição em causa, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar.

IV – Conclusão

106. À luz das considerações expostas, entendo que deve ser dada resposta ao pedido de decisão prejudicial submetido pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) do seguinte modo:

«1) Uma condição de fixar residência numa área geográfica limitada, imposta por um Estado-Membro, constitui uma restrição à liberdade de circulação prevista no artigo 33.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, de forma totalmente independente do facto de o beneficiário da proteção internacional dispor da liberdade de circular em todo o território do Estado-Membro e de aí permanecer.

2) Uma obrigação relativa ao lugar de residência imposta a pessoas com um estatuto de proteção subsidiária, como a prevista na legislação objeto do litígio principal, fundamentada no objetivo de alcançar uma distribuição territorial adequada dos encargos da assistência social, não é compatível com o artigo 33.º da Diretiva 2011/95.

3) Uma obrigação relativa ao lugar de residência, aplicada a pessoas que gozam do estatuto de proteção subsidiária, como a prevista na legislação objeto do litígio principal, justificada por razões de política de imigração ou de integração, só é compatível com o artigo 33.º da Diretiva 2011/95, em conformidade com o artigo 21.º da Carta no que diz respeito ao direito fundamental à liberdade de circulação no interior de um Estado, no caso de as referidas razões serem suficientemente sérias, estarem ligadas a situações de facto concretas, e de, respeitando as

60 — — J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 711 e 719; R. Marx, «Article 26 — Freedom of Movement», en A. Zimmermann (Eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, p. 1160; Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — — É assim em conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2013/33, tendo, igualmente, em conta que o artigo 31.º, n.º 2, da Convenção de Genebra reconhece, de forma expressa, a possibilidade de aplicar as restrições à liberdade de circulação necessárias até a situação dos requerentes de asilo ser regularizada.

exigências do princípio da proporcionalidade, o ordenamento jurídico nacional, examinado no seu conjunto, não reduzir exclusivamente aos beneficiários de proteção internacional o âmbito da restrição em causa, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar.»