Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

12 de novembro de 2019 *

«Reenvio prejudicial — Requerentes de proteção internacional — Diretiva 2013/33/UE — Artigo 20.º, n.os 4 e 5 — Incumprimento grave do regulamento dos centros de acolhimento ou comportamento violento grave — Alcance do direito dos Estados-Membros de determinar as sanções aplicáveis — Menor não acompanhado — Redução ou retirada do benefício das condições materiais de acolhimento»

No processo C-233/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo arbeidshof te Brussel (Tribunal Superior do Trabalho de Bruxelas, Bélgica), por Decisão de 22 de março de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de março de 2018, no processo

Zubair Haqbin

contra

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (relator), M. Safjan e S. Rodin, presidentes de secção, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: M.-A. Gaudissart, secretário adjunto,

vistos os autos e após a audiência de 11 de março de 2019,

considerando as observações apresentadas:

– em representação de Z. Haqbin, por B. Dhont e K. Verstrepen, advocaten,

– em representação do Governo belga, por C. Van Lul, C. Pochet e P. Cottin, na qualidade de agentes, assistidos por S. Ishaque e A. Detheux, advocaten,

– em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér, G. Koós e M. M. Tátrai, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: neerlandês.

– em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e P. Huurnink, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo do Reino Unido, por R. Fadoju, na qualidade de agente, assistida por D. Blundell, barrister,

– em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e G. Wils, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 6 de junho de 2019,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 20.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 2013, L 180, p. 96).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre Zubair Haqbin e a Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (Agência Federal para o Acolhimento dos Requerentes de Asilo, Bélgica) (a seguir «Fedasil») a respeito de um pedido de indemnização apresentado por Z. Haqbin contra a Fedasil, na sequência de duas decisões desta que o excluíram temporariamente do benefício das condições materiais de acolhimento.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2013/33

3 Em conformidade com o seu artigo 32.º, a Diretiva 2013/33 revogou e substituiu, relativamente aos Estados-Membros por ela vinculados, a Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (JO 2003, L 31, p. 18).

4 Os considerandos 7, 25 e 35 da Diretiva 2013/33 têm a seguinte redação:

«(7) Atendendo aos resultados das avaliações efetuadas em relação à aplicação dos instrumentos da primeira fase, é conveniente, nesta fase, confirmar os princípios consagrados na Diretiva 2003/9/CE destinados a reforçar as condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (a seguir designados “requerentes”).

[…]

(25) As possibilidades de abuso do sistema de acolhimento deverão ser limitadas mediante a especificação das circunstâncias em que as condições materiais de acolhimento previstas para os requerentes podem ser reduzidas ou retiradas, assegurando-se em simultâneo um nível de vida digno a todos os requerentes.

[…]

(35) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos, nomeadamente, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Em especial, a presente diretiva procura assegurar o respeito integral pela dignidade humana e promover a aplicação dos artigos 1.º, 4.º, 6.º, 7.º, 18.º, 21.º, 24.º e 47.º da referida Carta [dos Direitos Fundamentais] e deverá ser aplicada em conformidade.»

5 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 2013/33 tem por objetivo estabelecer normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional nos Estados-Membros.

6 O artigo 2.º desta diretiva, com a epígrafe «Definições», dispõe:

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

[…]

d) "Menor", um nacional de um país terceiro ou apátrida com menos de 18 anos de idade;

e) "Menores não acompanhados", os menores que entrem no território dos Estados-Membros não acompanhados por um adulto que, por força da lei ou das práticas do Estado-Membro em questão, se responsabilize por eles e enquanto não estiverem efetivamente a cargo dessa pessoa; estão incluídos os menores que ficam desacompanhados após a entrada no território dos Estados-Membros;

f) "Condições de acolhimento", o conjunto de medidas tomadas pelos Estados-Membros a favor dos requerentes nos termos da presente diretiva;

g) "Condições materiais de acolhimento", as condições de acolhimento que compreendem o alojamento, a alimentação e o vestuário, fornecidos em espécie ou sob a forma de subsídios ou de cupões, ou uma combinação dos três, e subsídios para despesas diárias;

[…]

i) "Centro de acolhimento", qualquer local utilizado para o alojamento coletivo dos requerentes;

[…]»

7 O artigo 8.º da Diretiva 2013/33, com a epígrafe «Detenção», prevê, no seu n.º 3:

«Os requerentes só podem ser detidos:

[…]

e) Se a proteção da segurança nacional e da ordem pública o [exigir];

[…]»

8 O artigo 14.º desta diretiva, sob a epígrafe «Escolaridade e educação de menores», dispõe:

«1. Os Estados-Membros concedem aos filhos menores dos requerentes e aos requerentes menores o acesso ao sistema de ensino em condições semelhantes às dos seus nacionais, enquanto não tiver sido executada contra eles ou contra os seus pais uma medida de afastamento. O ensino pode ser ministrado nos centros de acolhimento.

O Estado-Membro em causa pode determinar que esse acesso se limita ao sistema de ensino público.

Os Estados-Membros não podem retirar aos menores a possibilidade de continuação dos estudos secundários unicamente pelo facto de terem atingido a maioridade legal.

2. O acesso ao sistema de ensino não pode ser adiado por um período superior a três meses a contar da data da apresentação do pedido de proteção internacional pelo menor ou em seu nome.

Se necessário, devem ser facultados cursos preparatórios, nomeadamente de línguas, destinados a facilitar o acesso e a participação dos menores no sistema de ensino, conforme estabelecido no n.º 1.

3. Caso o acesso ao sistema de ensino nos termos do n.º 1 não seja possível devido à situação específica do menor, o Estado-Membro em causa deve facultar outras modalidades de ensino de acordo com o seu direito interno e com a prática nacional.»

9 O artigo 17.º da referida diretiva, com a epígrafe «Disposições gerais em matéria de condições materiais de acolhimento e de cuidados de saúde», prevê, nos seus n.os 1 a 4:

«1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes de asilo têm acesso às condições materiais de acolhimento quando apresentam o seu pedido de proteção internacional.

2. Os Estados-Membros asseguram que as condições materiais de acolhimento proporcionam um nível de vida adequado aos requerentes que garanta a sua subsistência e a sua saúde física e mental.

Os Estados-Membros asseguram que esse nível de vida seja também garantido no caso de pessoas vulneráveis, nos termos do artigo 21.º, bem como no caso de pessoas detidas.

3. Os Estados-Membros podem fazer depender a concessão de todas ou de algumas condições materiais de acolhimento e de cuidados de saúde da condição de os requerentes não disporem de meios suficientes para terem um nível de vida adequado à sua saúde e para permitir a sua subsistência.

4. Os Estados-Membros podem exigir aos requerentes que contribuam, total ou parcialmente, para a cobertura das despesas decorrentes das condições materiais de acolhimento e dos cuidados de saúde previstos na presente diretiva, nos termos do n.º 3, se os requerentes tiverem recursos suficientes, por exemplo se tiverem trabalhado durante um período de tempo razoável.

Se se verificar que um requerente dispunha de meios suficientes para custear as condições materiais de acolhimento e os cuidados de saúde na altura em que essas necessidades básicas foram providas, os Estados-Membros podem pedir-lhe o respetivo reembolso.»

10 O artigo 18.º da mesma diretiva tem a epígrafe «Regras em matéria de condições materiais de acolhimento» e dispõe, no seu n.º 1:

«Se for fornecido alojamento em espécie, deve sê-lo sob uma das seguintes formas ou por uma combinação das mesmas:

a) Em instalações utilizadas para alojar os requerentes durante o exame de pedidos de proteção internacional apresentados na fronteira ou em zonas de trânsito;

b) Em centros de acolhimento que proporcionem um nível de vida adequado;

c) Em casas particulares, apartamentos, hotéis ou noutras instalações adaptadas para acolher requerentes.»

11 O artigo 20.º da Diretiva 2013/33, única disposição do capítulo III desta, tem a epígrafe «Redução ou retirada do benefício das condições materiais de acolhimento». Este artigo tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros podem reduzir ou, em casos excecionais e devidamente justificados, retirar o benefício das condições materiais de acolhimento se o requerente:

a) Abandonar o local de residência estabelecido pela autoridade competente sem a informar ou sem autorização caso esta lhe seja exigida; ou

b) Não cumprir as obrigações de se apresentar ou não satisfizer pedidos no sentido de fornecer informações ou comparecer para entrevistas pessoais sobre o procedimento de asilo durante um período razoável estabelecido no direito nacional; ou

c) Tiver apresentado um pedido subsequente conforme previsto no artigo 2.º, alínea q), da Diretiva 2013/32/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60)].

Relativamente aos casos previstos nas alíneas a) e b), se o requerente for encontrado ou se [se] apresentar voluntariamente às autoridades competentes, deve ser tomada, com base nos motivos do seu desaparecimento, uma decisão devidamente fundamentada quanto ao restabelecimento do benefício de algumas ou de todas as condições materiais de acolhimento retiradas ou reduzidas.

2. Os Estados-Membros podem igualmente reduzir o benefício das condições materiais de acolhimento se puderem determinar que o requerente, sem que houvesse razão para tal, não apresentou o pedido de proteção internacional logo que razoavelmente praticável após a sua chegada ao Estado-Membro em causa.

3. Os Estados-Membros podem reduzir ou retirar o benefício das condições materiais de acolhimento se o requerente tiver dissimulado os seus recursos financeiros e, portanto, beneficiar indevidamente das condições materiais de acolhimento.

4. Os Estados-Membros podem estabelecer sanções aplicáveis a violações graves das regras vigentes nos centros de acolhimento, bem como a comportamentos violentos graves.

5. As decisões relativas à redução ou à retirada do benefício das condições materiais de acolhimento ou às sanções mencionadas nos n.os 1, 2, 3 e 4 do presente artigo devem ser tomadas de forma individual, objetiva e imparcial e devem ser fundamentadas. As decisões devem ter exclusivamente por base a situação particular da pessoa em causa, em especial no que se refere às pessoas abrangidas pelo artigo 21.º, tendo em conta o princípio da proporcionalidade. Sejam quais forem as circunstâncias, os Estados-Membros asseguram o acesso aos cuidados de saúde, nos termos do artigo 19.º, e asseguram um nível de vida condigno a todos os requerentes.

6. Os Estados-Membros asseguram que as condições materiais de acolhimento não são retiradas ou reduzidas antes de ser tomada uma decisão nos termos do n.º 5.»

12 O artigo 21.º da Diretiva 2013/33, com a epígrafe «Princípio geral», prevê que, no âmbito do direito nacional de transposição desta diretiva, os Estados-Membros devem ter em conta a situação específica das pessoas vulneráveis, designadamente dos menores e dos menores não acompanhados.

13 O artigo 22.º da referida diretiva, com a epígrafe «Avaliação das necessidades de acolhimento especiais das pessoas vulneráveis», dispõe, no seu n.º 1, terceiro parágrafo, e no seu n.º 3:

«1. […]

Os Estados-Membros asseguram que o apoio prestado aos requerentes com necessidades de acolhimento especiais, nos termos da presente diretiva, tem em conta as suas necessidades de acolhimento especiais ao longo de todo o procedimento de asilo, e devem prever um acompanhamento adequado da situação dos requerentes em causa.

[…]

3. Apenas as pessoas vulneráveis, na aceção do artigo 21.º, podem ser consideradas como tendo necessidades de acolhimento especiais e só elas podem, assim, beneficiar do apoio específico prestado nos termos da presente diretiva.»

14 O artigo 23.º da Diretiva 2013/33, consagrado aos menores, prevê:

«1. Os interesses superiores da criança constituem uma consideração primordial para os Estados-Membros na transposição das disposições da presente diretiva respeitantes aos menores. […]

2. Ao avaliarem os interesses superiores dos menores, os Estados-Membros devem ter especialmente em conta os seguintes fatores:

[…]

b) O bem-estar e desenvolvimento social do menor, atendendo às suas origens;

c) Os aspetos ligados à segurança e proteção, sobretudo se existir o risco de o menor ser vítima de tráfico de seres humanos;

[…]»

15 O artigo 24.º desta diretiva, consagrado, por sua vez, aos menores não acompanhados, prevê, no seu n.º 2:

«Os menores não acompanhados que apresentem um pedido de proteção internacional, desde o momento em que são autorizados a entrar no território até ao momento em que têm de deixar o Estado-Membro no qual o pedido de proteção internacional tenha sido apresentado ou esteja a ser examinado, devem ser alojados:

[…]

c) Em centros de acolhimento com instalações especiais para menores;

d) Noutros locais de acolhimento que disponham de instalações adequadas a menores.

[…]»

Diretiva 2013/32

16 Um «pedido subsequente» é definido, no artigo 2.º, alínea q), da Diretiva 2013/32, como um novo pedido de proteção internacional apresentado após ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido anterior, incluindo os casos em que o requerente tenha retirado expressamente o seu pedido e aqueles em que o órgão de decisão tenha indeferido um pedido na sequência da sua retirada implícita nos termos do artigo 28.º, n.º 1, desta diretiva.

Direito belga

17 O artigo 45.º da Lei de 12 de janeiro de 2007, Relativa ao Acolhimento dos Requerentes de Asilo e de certas outras Categorias de Estrangeiros (*Moniteur belge* de 7 de maio de 2007, p. 24027), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei Relativa ao Acolhimento»), dispunha:

«O beneficiário do acolhimento pode ser objeto de uma sanção em caso de incumprimento grave do regime e das regras de funcionamento aplicáveis nas estruturas de acolhimento, referida no artigo 19.º Ao escolher a sanção, é tida em conta a natureza e a gravidade do incumprimento assim como as circunstâncias concretas em que o mesmo aconteceu.

Só as seguintes sanções podem ser aplicadas:

[…]

7° Exclusão temporária do benefício do apoio material numa estrutura de acolhimento, por um período máximo de um mês.

As sanções são aplicadas pelo diretor ou pelo responsável da estrutura de acolhimento. A sanção referida no segundo parágrafo, ponto 7, deve ser confirmada pelo diretor-geral [da Fedasil] no prazo de três dias úteis a contar da adoção da sanção pelo diretor ou pelo responsável da estrutura de acolhimento. Na falta de confirmação dentro deste prazo, a sanção de exclusão temporária é automaticamente revogada.

As sanções podem ser reduzidas ou revogadas, durante a sua execução, pela autoridade que as aplicou.

A decisão de aplicar uma sanção é tomada com objetividade e imparcialidade e é objeto de fundamentação.

Sem prejuízo da sanção referida no segundo parágrafo, ponto 7, em caso algum a aplicação de uma sanção pode ter por efeito a supressão completa do apoio material concedido nos termos da presente lei nem a diminuição do acesso ao acompanhamento médico. A sanção referida no segundo parágrafo, ponto 7, implica, para a pessoa em causa, a impossibilidade de beneficiar de qualquer outra forma de acolhimento, com exceção do acesso ao acompanhamento médico, conforme previsto nos artigos 24.º e 25.º da [Lei Relativa ao Acolhimento].

A sanção referida no segundo parágrafo, ponto 7, só pode ser aplicada em caso de violação muito grave do regulamento interno da estrutura de acolhimento que ponha em perigo o pessoal ou os outros residentes da estrutura de acolhimento ou que faça esta última correr riscos caracterizados de segurança ou de respeito da ordem pública.

A pessoa visada pela sanção de exclusão temporária deve ser ouvida antes da sua adoção.

[…]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 Z. Haqbin, de nacionalidade afegã, chegou à Bélgica como menor não acompanhado e, em 23 de dezembro de 2015, apresentou um pedido de proteção internacional. Foi-lhe designado um tutor, tendo sido sucessivamente acolhido nos centros de acolhimento de Sugny e de Broechem. Neste último centro, esteve implicado, em 18 de abril de 2016, numa rixa entre residentes de diversas origens étnicas. A polícia teve de intervir para lhe pôr termo e deteve Z. Haqbin por ter sido um dos instigadores dessa rixa. Z. Haqbin foi libertado no dia seguinte.

19 Por decisão de 19 de abril de 2016 do diretor do centro de acolhimento de Broechem, confirmada por decisão de 21 de abril de 2016 do diretor-geral da Fedasil, Z. Haqbin foi excluído, por um período de quinze dias, do benefício de apoio material numa estrutura de acolhimento, em conformidade com o artigo 45.º, segundo parágrafo, ponto 7, da Lei Relativa ao Acolhimento.

20 Segundo as suas próprias declarações e as do seu tutor, Z. Haqbin passou as noites de 19 para 21 de abril e de 24 de abril para 1 de maio de 2016 num parque de Bruxelas e as outras noites em casas de amigos ou conhecidos.

21 Em 25 de abril de 2016, o tutor de Z. Haqbin apresentou no arbeidsrechtbank te Antwerpen (Tribunal do Trabalho de Antuérpia, Bélgica) um pedido de suspensão da medida de exclusão aplicada pelas decisões referidas no n.º 19 do presente acórdão. Este pedido foi indeferido por falta de extrema urgência, uma vez que Z. Haqbin não conseguiu provar que se encontrava desalojado.

22 A partir de 4 de maio de 2016, Z. Haqbin foi colocado num centro de acolhimento diferente.

23 O tutor de Z. Haqbin interpôs recurso para o Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (Tribunal do Trabalho de Língua Neerlandesa de Bruxelas, Bélgica), pedindo a anulação das decisões de 19 e 21 de abril de 2016 e a reparação do prejuízo sofrido. Por sentença desse órgão jurisdicional de 21 de fevereiro de 2017, foi negado provimento ao recurso.

24 Em 27 de março de 2017, o tutor de Z. Haqbin interpôs recurso dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio, o arbeidshof te Brussel (Tribunal Superior do Trabalho de Bruxelas, Bélgica). Em 11 de dezembro de 2017, Z. Haqbin, que, entretanto, tinha atingido a maioridade, retomou a instância em seu próprio nome.

25 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 20.º da Diretiva 2013/33 levanta um problema de interpretação. Salienta que o Comité de Contacto, instituído junto da Comissão Europeia para prestar assistência aos Estados-Membros na transposição da Diretiva 2013/33, afirmou, numa reunião de 12 de setembro de 2013, que, em sua opinião, o artigo 20.º, n.º 4, desta diretiva visava sanções de tipos diferentes das medidas que implicam uma redução ou uma retirada do benefício das condições materiais de acolhimento. Segundo esse Comité, esta interpretação resulta do caráter exaustivo dos motivos, enumerados no artigo 20.º, n.ºs 1 a 3, da referida diretiva, que justificam a redução ou a retirada do benefício das condições materiais de acolhimento. No entanto, no parecer que emitiu no âmbito dos trabalhos preparatórios da Lei de 6 de julho de 2016, que altera a Lei Relativa ao Acolhimento (*Moniteur belge* de 5 de agosto de 2016, p. 47647), adotada para efeitos da transposição parcial da Diretiva 2013/33, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica) considerou que essa interpretação do artigo 20.º da Diretiva 2013/33 não era a única possível, tendo em conta a redação e a articulação dos n.ºs 4 a 6 deste artigo.

26 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a resposta a dar à questão de interpretação evocada no número anterior é pertinente para a solução do litígio que lhe foi submetido, uma vez que, caso se deva interpretar o artigo 20.º da Diretiva 2013/33 no sentido de que uma exclusão do benefício das condições materiais de acolhimento só é possível nas situações previstas nos n.ºs 1 a 3 deste artigo, e não no âmbito de uma medida de sanção tomada ao abrigo do n.º 4 do mesmo artigo, esta circunstância seria suficiente para declarar que as decisões de 19 e 21 de abril de 2016 são ilegais e que a Fedasil cometeu um erro ao aplicar uma sanção contrária à lei.

27 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a aplicação concreta da obrigação de garantir um nível de vida condigno a todos os requerentes, imposta aos Estados-Membros por força do artigo 20.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2013/33, também suscita interrogações. A este respeito, indica, em especial, que resulta dos trabalhos preparatórios da Lei de 6 de julho de 2016, que altera a Lei Relativa ao Acolhimento, referidos no n.º 25 do presente acórdão, e, mais especificamente, da exposição de motivos do projeto de lei, que, segundo os ministros competentes, o objetivo da Diretiva

2013/33 pode ser alcançado através da possibilidade de que dispõem os requerentes, excluídos temporariamente ou definitivamente do benefício das condições materiais de acolhimento, de se dirigirem a centros privados para sem-abrigo, cuja lista lhes seria comunicada.

28 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, coloca-se a questão de saber se, para garantir um nível de vida condigno aos requerentes, a autoridade pública encarregada do seu acolhimento deve ter tomado as medidas necessárias para que um requerente de asilo que tenha sido excluído do benefício das condições materiais de acolhimento devido à aplicação de uma sanção goze, apesar disso, de um nível de vida condigno ou se se pode limitar a contar com a assistência privada e intervir apenas se esta não puder garantir esse nível de vida à pessoa em causa.

29 Por último, se se considerar que as sanções referidas no artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33 podem assumir a forma de uma exclusão do benefício das condições materiais de acolhimento, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se essas sanções podem ser aplicadas a um menor, em especial a um menor não acompanhado.

30 Foi nestas condições que o arbeidshof te Brussel (Tribunal Superior do Trabalho de Bruxelas) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 20.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva [2013/33] ser interpretado no sentido de que enumera exaustivamente os casos em que o benefício das condições materiais de acolhimento pode ser reduzido ou retirado, ou resulta do artigo 20.º, n.ºs 4 e 5, [desta diretiva] que o direito ao benefício das condições materiais de acolhimento também pode ser retirado a título de sanção aplicável a infrações graves das regras vigentes nos centros de acolhimento, bem como a comportamentos violentos graves?

2) Deve o artigo 20.º, n.ºs 5 e 6, [da referida diretiva] ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros devem, antes de tomar uma decisão relativa à redução ou à retirada do benefício das condições materiais de acolhimento ou ainda a sanções, e no âmbito dessas decisões, adotar as necessárias medidas que garantam o direito a um nível de vida condigno durante o período de exclusão, ou poder-se-á dar cumprimento às referidas disposições por meio de um sistema através do qual, após a decisão de redução ou retirada do benefício das condições materiais de acolhimento, se averigua se a pessoa objeto da decisão tem um nível de vida condigno e, caso necessário, se adotam no momento medidas corretivas?

3) Deve o artigo 20.º, n.ºs 4, 5 e 6, [desta diretiva,] conjugado com os [seus] artigos [14.º e 21.º a 24.º] […] e com os artigos 1.º, 3.º, 4.º e 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretado no sentido de que uma medida ou sanção de exclusão temporária (ou definitiva) do direito ao benefício das condições materiais de acolhimento é ou não possível em relação a um menor de idade, mais especificamente em relação a um menor não acompanhado?»

Quanto às questões prejudiciais

31 Com as suas questões, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode prever, entre as sanções suscetíveis de ser aplicadas a um requerente em caso de incumprimento grave do regulamento dos centros de acolhimento e de comportamento violento grave, a retirada ou a redução do benefício das condições materiais de acolhimento, na aceção do artigo 2.º, alíneas f) e g), desta diretiva, e, na afirmativa, em que condições essa sanção pode ser aplicada, nomeadamente quando visa um menor e, mais especificamente, um menor não acompanhado, na aceção do mesmo artigo, alíneas d) e e).

32 A este respeito, há que salientar que, como resulta das definições que figuram no artigo 2.º, alíneas f) e g), da Diretiva 2013/33, a expressão «condições materiais de acolhimento» designa o conjunto de medidas tomadas pelos Estados-Membros, em conformidade com esta diretiva, a favor dos requerentes, que compreendem o alojamento, a alimentação e o vestuário, fornecidos em espécie ou sob a forma de subsídios ou de cupões, ou uma combinação dos três, e subsídios para despesas diárias.

33 Por força do artigo 17.º, n.os 1 e 2, da Diretiva 2013/33, os Estados-Membros devem assegurar que os requerentes de asilo tenham acesso às condições materiais de acolhimento quando apresentam o seu pedido de proteção internacional e que as medidas adotadas para o efeito proporcionem um nível de vida adequado que garanta aos requerentes a sua subsistência e a sua saúde física e mental.

34 No caso de «pessoas vulneráveis», na aceção do artigo 21.º desta diretiva, de que fazem parte os menores não acompanhados, como Z. Haqbin no momento em que foi objeto da sanção em causa no processo principal, o artigo 17.º, n.º 2, segundo parágrafo, da referida diretiva dispõe que os Estados-Membros devem assegurar que esse nível de vida lhes seja «garantido».

35 No entanto, a obrigação de os Estados-Membros atuarem no sentido de assegurar que os requerentes tenham acesso às condições materiais de acolhimento não é absoluta. Com efeito, o legislador da União previu, no artigo 20.º da Diretiva 2013/33 que figura no capítulo III desta, ambos com a epígrafe «Redução ou retirada do benefício das condições materiais de acolhimento», as circunstâncias em que o benefício dessas condições pode ser reduzido ou retirado.

36 Como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, os três primeiros números deste artigo referem-se expressamente às «condições materiais de acolhimento».

37 A este respeito, o artigo 20.º, n.º 1, desta diretiva dispõe que os Estados-Membros podem reduzir ou, em casos excecionais e devidamente justificados, retirar o benefício das condições materiais de acolhimento se o requerente abandonar, sem obter autorização nem informar, o local de residência estabelecido pela autoridade competente do Estado-Membro em causa, não cumprir a obrigação de se apresentar às autoridades, não satisfizer pedidos no sentido de fornecer informações ou não comparecer às entrevistas pessoais sobre o procedimento de asilo, ou tiver apresentado um «pedido subsequente», na aceção do artigo 2.º, alínea q), da Diretiva 2013/32.

38 O artigo 20.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33 prevê que as condições materiais de acolhimento podem ser reduzidas quando se puder determinar que o requerente, sem que houvesse razão para tal, não apresentou o pedido de proteção internacional logo que razoavelmente praticável após a sua chegada ao Estado-Membro em causa.

39 Além disso, nos termos do artigo 20.º, n.º 3, da Diretiva 2013/33, os Estados-Membros podem reduzir ou retirar o benefício das condições materiais de acolhimento se o requerente tiver dissimulado os seus recursos financeiros e, portanto, beneficiar indevidamente dessas condições.

40 O artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33 dispõe, por sua vez, que os Estados-Membros podem estabelecer as «sanções» aplicáveis a violações graves das regras vigentes por parte do requerente nos centros de acolhimento ou a comportamentos violentos graves da sua parte.

41 Na falta de definição, na Diretiva 2013/33, do conceito de «sanção» referido, nomeadamente, no seu artigo 20.º, n.º 4, e na falta de indicações quanto à natureza das sanções que podem ser aplicadas a um requerente ao abrigo desta disposição, os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação na determinação dessas sanções.

42 Uma vez que a redação do artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33 não permite, por si só, responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, tal como foram reformuladas no n.º 31 do presente acórdão, para a interpretação desta disposição, há que ter em conta o seu contexto, bem como a economia geral e a finalidade desta diretiva (v., por analogia, Acórdão de 16 de julho de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, n.º 55 e jurisprudência referida).

43 Em especial, quanto à questão de saber se uma «sanção», na aceção do artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33, pode visar as «condições materiais de acolhimento», há que salientar, por um lado, que uma medida que reduz ou retira a um requerente o benefício das condições materiais de acolhimento devido ao incumprimento do regulamento dos centros de acolhimento ou a um comportamento violento grave constitui, tendo em conta a sua finalidade e as suas consequências desfavoráveis para esse requerente, uma «sanção» na aceção comum do termo e, por outro, que esta disposição figura no capítulo III desta diretiva, consagrado à redução e à retirada do benefício dessas condições. Daqui resulta que as sanções contempladas na referida disposição podem, em princípio, incidir sobre as condições materiais de acolhimento.

44 É verdade que a possibilidade de os Estados-Membros reduzirem ou retirarem, consoante o caso, o benefício das condições materiais de acolhimento só está expressamente prevista no artigo 20.º, n.os 1 a 3, da Diretiva 2013/33, que visam essencialmente, como resulta do considerando 25 desta diretiva, situações que se caracterizam por um risco de abuso, por parte dos requerentes, do sistema de acolhimento instituído pela referida diretiva. No entanto, o n.º 4 deste artigo não exclui expressamente que uma sanção possa incidir sobre as condições materiais de acolhimento. Além disso, como alegou nomeadamente a Comissão, se os Estados-Membros tiverem a possibilidade de tomar medidas sobre essas condições para se protegerem do risco de abuso do sistema de acolhimento, devem dispor dessa mesma possibilidade em caso de incumprimento grave do regulamento dos centros de acolhimento ou de comportamento violento grave, uma vez que estes atos são suscetíveis de perturbar a ordem pública, bem como a segurança das pessoas e dos bens.

45 Contudo, há que salientar que, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 5, da Diretiva 2013/33, qualquer sanção, na aceção do n.º 4 deste artigo, deve ser objetiva, imparcial, fundamentada e proporcionada à situação particular do requerente e deve, em todas as circunstâncias, preservar o seu acesso aos cuidados de saúde e a um nível de vida condigno.

46 No que respeita, mais especificamente, à exigência relativa à preservação da dignidade do nível de vida, resulta do considerando 35 da Diretiva 2013/33 que esta última procura assegurar o respeito integral pela dignidade humana e promover a aplicação, nomeadamente, do artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais e deve ser aplicada em conformidade. A este propósito, o respeito pela dignidade humana, na aceção deste artigo, exige que a pessoa em causa não se encontre numa situação de privação material extrema que não lhe permita fazer face às suas necessidades mais básicas, como, nomeadamente, ter um alojamento, alimentar-se e lavar-se, e que atente contra a sua saúde física ou mental ou que a coloque num estado de degradação incompatível com essa dignidade (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 92 e jurisprudência referida).

47 Ora, a aplicação de uma sanção que consiste, com base apenas num fundamento referido no artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33, em retirar, ainda que temporariamente, o benefício do conjunto das condições materiais de acolhimento ou das condições materiais de acolhimento relativas ao alojamento, à alimentação ou ao vestuário seria inconciliável com a obrigação, decorrente do artigo 20.º, n.º 5, terceiro período, desta diretiva, de garantir ao requerente um nível de vida condigno, uma vez que o privaria da possibilidade de fazer face às suas necessidades mais básicas, conforme especificadas no número anterior.

48 Essa sanção equivaleria, além disso, a não cumprir a exigência de proporcionalidade prevista no artigo 20.º, n.º 5, segundo período, da Diretiva 2013/33, na medida em que mesmo as sanções mais graves que visam reprimir, em matéria penal, os incumprimentos ou comportamentos referidos no artigo 20.º, n.º 4, desta diretiva não podem privar o requerente da possibilidade de satisfazer as suas necessidades mais básicas.

49 Esta consideração não é posta em causa pelo facto, evocado pelo órgão jurisdicional de reenvio, de se entregar ao requerente excluído em consequência de uma sanção de um centro de acolhimento na Bélgica, no momento em que esta sanção lhe é aplicada, uma lista de centros privados para sem-abrigo com capacidade para o acolher. Com efeito, as autoridades competentes de um Estado-Membro não se podem limitar a entregar a um requerente excluído de um centro de acolhimento, na sequência de uma sanção que lhe foi aplicada, uma lista das estruturas de acolhimento aonde se pode dirigir para beneficiar de condições materiais de acolhimento equivalentes às que lhe foram retiradas.

50 Pelo contrário, por um lado, a obrigação de garantir um nível de vida condigno, prevista no artigo 20.º, n.º 5, da Diretiva 2013/33, impõe aos Estados-Membros, devido à própria utilização do verbo «garantir», a obrigação de assegurar em permanência e sem interrupção esse nível de vida. Por outro lado, a concessão de acesso às condições materiais de acolhimento adequado a garantir esse nível de vida deve ser assegurada pelas autoridades dos Estados-Membros de maneira controlada e sob a sua própria responsabilidade, incluindo quando eventualmente recorram a pessoas singulares ou coletivas privadas para darem execução, sob a sua autoridade, a essa obrigação.

51 No que refere a uma sanção que, com fundamento num motivo referido no artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33, consiste em reduzir o benefício das condições materiais de acolhimento, incluindo a retirada ou a redução do benefício do subsídio diário, cabe às autoridades competentes assegurar em qualquer circunstância que, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 5, desta diretiva, essa sanção seja, tendo em conta a situação particular do requerente e o conjunto das circunstâncias do caso em apreço, conforme com o princípio da proporcionalidade e não prejudique a dignidade desse requerente.

52 Importa ainda precisar que, nos casos previstos no artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33, os Estados-Membros podem aplicar, em função das circunstâncias do caso concreto e sem prejuízo do cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 20.º, n.º 5, desta diretiva, sanções que não tenham por efeito privar o requerente do benefício das condições materiais de acolhimento, como a sua manutenção numa parte separada do centro de acolhimento, acompanhada da proibição de entrar em contacto com certos residentes do centro, ou a sua transferência para outro centro de acolhimento ou para outro alojamento na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea c), da referida diretiva. De igual modo, o artigo 20.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2013/33 não obsta a uma medida de detenção do requerente ao abrigo do artigo 8.º, n.º 3, alínea e), desta diretiva, desde que estejam preenchidos os requisitos previstos nos artigos 8.º a 11.º da referida diretiva.

53 Por último, importa precisar que, quando o requerente for, como no processo principal, um menor não acompanhado, ou seja, uma «pessoa vulnerável» na aceção do artigo 21.º da Diretiva 2013/33, as autoridades dos Estados-Membros devem, ao adotar sanções nos termos do artigo 20.º, n.º 4, desta diretiva, ter ainda mais em conta, como resulta do artigo 20.º, n.º 5, segundo período, da referida diretiva, a situação particular do menor e o princípio da proporcionalidade.

54 Por outro lado, resulta do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 que os interesses superiores da criança constituem uma consideração primordial para os Estados-Membros na transposição das disposições desta diretiva respeitantes aos menores. Nos termos do n.º 2 deste artigo 23.º, os Estados-Membros devem, ao avaliarem esses interesses superiores, ter especialmente em conta fatores como o bem-estar e o desenvolvimento social do menor, atendendo às suas origens, bem como os aspetos ligados à sua

segurança e proteção. O considerando 35 da referida diretiva sublinha igualmente que esta visa promover a aplicação, designadamente, do artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais e deverá ser aplicada em conformidade.

55 Neste contexto, além das considerações gerais expostas nos n.os 47 a 52 do presente acórdão, quando da adoção de uma sanção nos termos do artigo 20.º, n.º 4, da Diretiva 2013/33, lido em conjugação com o n.º 5 deste artigo, deve ser dada especial atenção, em todas as circunstâncias, à situação do menor. Por outro lado, estas duas disposições não obstam a que as autoridades de um Estado-Membro decidam confiar o menor em causa aos serviços ou às autoridades judiciárias responsáveis pela proteção de menores.

56 Face ao exposto, há que responder às questões submetidas que o artigo 20.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2013/33, lido à luz do artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode prever, entre as sanções suscetíveis de ser aplicadas a um requerente em caso de incumprimento grave do regulamento dos centros de acolhimento e de comportamento violento grave, uma sanção que consiste em retirar, ainda que temporariamente, o benefício das condições materiais de acolhimento, na aceção do artigo 2.º, alíneas f) e g), desta diretiva, relativas à habitação, à alimentação ou ao vestuário, uma vez que a mesma teria por efeito privar esse requerente da possibilidade de fazer face às suas necessidades mais básicas. A aplicação de outras sanções ao abrigo do referido artigo 20.º, n.º 4, deve, em todas as circunstâncias, respeitar as condições enunciadas no n.º 5 deste artigo, nomeadamente as relativas ao respeito do princípio da proporcionalidade e da dignidade humana. No caso de um menor não acompanhado, estas sanções devem, atendendo, nomeadamente, ao artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais, ser adotadas tendo especialmente em conta o interesse superior da criança.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 20.º, n.os 4 e 5, 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, lido à luz do artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode prever, entre as sanções suscetíveis de ser aplicadas a um requerente em caso de incumprimento grave do regulamento dos centros de acolhimento e de comportamento violento grave, uma sanção que consiste em retirar, ainda que temporariamente, o benefício das condições materiais de acolhimento, na aceção do artigo 2.º, alíneas f) e g), desta diretiva, relativas à habitação, à alimentação ou ao vestuário, uma vez que a mesma teria por efeito privar esse requerente da possibilidade de fazer face às suas necessidades mais básicas. A aplicação de outras sanções ao abrigo do referido artigo 20.º, n.º 4, deve, em todas as circunstâncias, respeitar as condições enunciadas no n.º 5 deste artigo, nomeadamente as relativas ao respeito do princípio da proporcionalidade e da dignidade humana. No caso de um menor não acompanhado, estas sanções devem, atendendo, nomeadamente, ao artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais, ser adotadas tendo especialmente em conta o interesse superior da criança.

Assinaturas