

**Processo C-35/20****Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

24 de janeiro de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Korkein oikeus (Supremo Tribunal, Finlândia)

**Data da decisão de reenvio:**

21 de janeiro de 2020

**Recorrente:**

Ministério Público

**Recorrida**

A

---

**KORKEIN OIKEUS DECISÃO** [omissis]**SUPREMO TRIBUNAL** [omissis]**Pública** **Data da decisão** [omissis]21 de janeiro de [omissis]  
2020**RECORRENTE** Syyttäjä (Ministério Público)**RECORRIDOS** A**OBJETO** Infração transfronteiriça de  
natureza leve**DECISÃO DO KORKEIN OIKEUS** (Supremo Tribunal, Finlândia)

### **Objeto do litígio:**

1. No presente processo, coloca-se a questão de saber se pode ser imputada ao arguido, A, a prática de uma infração transfronteiriça de natureza leve por ter feito uma viagem de ida e volta da República da Finlândia para a República da Estónia numa embarcação de recreio, atravessando a fronteira externa finlandesa sem estar munido de um passaporte ou de outro documento de viagem.
2. Do ponto de vista do direito da União, o que, neste processo, está em causa é a livre circulação de pessoas. Mais precisamente, trata-se de saber se um Estado-Membro pode impor a um cidadão da União, sob pena de sanções penais, a obrigação de se munir de um passaporte ou de outro documento de viagem válido quando viaja para outro Estado-Membro e depois regressa ao mesmo lugar de saída. Consoante a resposta que seja dada a essa questão, haverá ainda que determinar se a sanção pecuniária que é habitualmente aplicada na Finlândia por infração transfronteiriça de natureza leve como a descrita no ato de acusação, constitui um obstáculo desproporcionado à livre circulação de pessoas.

### **Matéria de facto pertinentes e processo penal**

#### *Antecedentes do litígio*

3. Em 25 de agosto de 2015, A, utilizando uma embarcação de recreio, fez uma viagem de ida e volta da República da Finlândia para a República da Estónia, tendo a seguir regressado. Dispunha de um passaporte finlandês válido. A tinha o direito de sair da Finlândia. De regresso à Finlândia, A não apresentou o passaporte ou um documento de viagem por ocasião de um controlo efetuado em Helsínquia. A sua identidade podia, no entanto, ser comprovada através da carta de condução que tinha em sua posse. A validade do passaporte de A poderia ter sido igualmente averiguada por ocasião do controlo na fronteira. Nenhum controlo na fronteira tinha sido feito a A nem quando este saía da Finlândia nem na Estónia.
4. O Ministério Público intentou no Helsingin käräjäoikeus (Tribunal de Primeira Instância de Helsínquia) uma ação penal contra A por prática de infração transfronteiriça de natureza leve. A contestou a ação.

#### *Acórdão proferido pelo Helsingin käräjäoikeus (Tribunal de primeira instância de Helsínquia) em 5 de dezembro de 2016*

5. O tribunal de primeira instância entendeu que era imputável a A a prática de uma infração transfronteiriça de natureza leve. Segundo esse Tribunal, a travessia de fronteiras nacionais sem estar munido de um documento de viagem constitui uma infração punível com multa. Quanto à natureza punível da infração é irrelevante que a pessoa que atravessa a fronteira nacional tenha ou não um passaporte válido. No entanto, o tribunal de primeira instância não aplicou pena alguma a A porque a infração imputada era de natureza leve e, em conformidade com a prática geral em

matéria de condenações, a multa aplicada à taxa diária teria, neste caso, conduzido a um resultado final desproporcionado.

*Acórdão do Helsingin hovioikeus (Tribunal de Recurso de Helsínquia) de 15 de junho de 2018*

6. O Ministério Público interpôs recurso para o órgão jurisdicional de recurso, pedindo a condenação de A numa multa pela infração que lhe fora imputada pelo tribunal de primeira instância. A interpôs recurso subordinado e pediu a sua absolvição.
7. O tribunal de recurso entendeu que A não estava munido de passaporte ou de um documento de viagem. Todavia, absolveu A, por considerar que o seu comportamento não era constitutivo de uma infração transfronteiriça de natureza leve.

*Recurso no Korkein oikeus (Supremo Tribunal, Finlândia)*

8. O Korkein oikeus (Supremo Tribunal, Finlândia) admitiu o recurso interposto pelo Ministério Público quanto à questão de saber se A, através do seu comportamento, considerado provado pelo tribunal de recurso, cometeu uma infração transfronteiriça de natureza leve.

### **Disposições legais aplicáveis**

#### *Direito da União*

9. O direito à liberdade de circulação e de permanência no território dos Estados-Membros constitui um dos direitos fundamentais dos cidadãos da União, que resulta, designadamente, do artigo 45.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE), e do artigo 21.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
10. O instrumento central da realização da livre circulação de pessoas é o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), posteriormente codificado sob a forma do Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen, texto codificado [JO 2006, L 105, p. 1]). Tendo em conta o princípio da legalidade do direito penal, as referências ao Código das Fronteiras Schengen são a seguir referências ao Regulamento (CE) n.º 562/2006, na sua versão em vigor no momento em que o comportamento sob apreciação se verificou, isto é, em 25 de agosto de 2015.
11. Segundo o artigo 2.º, ponto 1, do Código das Fronteiras Schengen, entende-se por «fronteiras internas», designadamente, os portos marítimos dos Estados-Membros

no que diz respeito às ligações regulares por ferry. Nos termos do ponto 2 deste artigo, a expressão «fronteiras externas» designa, por sua vez, designadamente, as fronteiras marítimas e os portos marítimos dos Estados-Membros, desde que não sejam fronteiras internas.

12. Em conformidade com o artigo 20.º do Código das Fronteiras Schengen, as fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que se proceda ao controlo das pessoas, independentemente da sua nacionalidade. O artigo 21.º, alínea c), do referido código, a supressão do controlo nas fronteiras internas não prejudica a possibilidade de um Estado-Membro prever por lei a obrigação de posse ou porte de títulos e documentos de identidade.
13. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen, as fronteiras externas só podem ser transpostas nos pontos de passagem de fronteira e durante as horas de abertura fixadas. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, deste código, todas as pessoas são submetidas a um controlo mínimo que permita determinar a sua identidade com base em documentos de viagem apresentados ou exibidos. Esse controlo mínimo consiste na verificação simples e rápida da validade do documento que autoriza o seu legítimo portador a passar a fronteira, bem como da presença de indícios de falsificação ou de contrafação, recorrendo, se necessário, a dispositivos técnicos. Segundo o n.º 6 do mesmo artigo, os controlos a pessoas que beneficiam do à livre circulação ao abrigo do direito da União são efetuados em conformidade com a Diretiva 2004/38/CE. Segundo o ponto 3.2.5 do anexo VI, não obstante o disposto nos artigos 4.º e 7.º, as pessoas que se encontrarem a bordo de navios de recreio provenientes ou com destino a um porto situado num Estado-Membro não são submetidas a controlos de fronteira e podem entrar num porto que não seja ponto de passagem de fronteira. No entanto, se tal for conforme com a apreciação dos riscos de imigração clandestina e, nomeadamente, se as costas de um país terceiro estiverem situadas nas imediações do território do Estado-Membro em causa, devem ser efetuados controlos dessas pessoas e/ou um controlo físico da embarcação de recreio.
14. Por força do artigo 4.º, n.º 1, da 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 (Diretiva relativa à livre circulação de pessoas), sem prejuízo das disposições em matéria de documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras nacionais, têm direito a sair do território de um Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro todos os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido. Por força do n.º 2 do mesmo artigo, não podem ser exigidos às pessoas referidas no n.º 1 um visto de saída ou formalidade equivalente.
15. Segundo o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE, sem prejuízo das disposições relativas a documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras

nacionais, os Estados-Membros devem admitir a entrada no território dos cidadãos da União munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido. Com base no n.º 4 do referido artigo, se um cidadão da União não dispuser dos documentos de viagem exigidos ou, se for o caso, dos vistos necessários, o Estado-Membro em causa deve, antes de recusar a sua entrada, dar-lhe todas as oportunidades razoáveis a fim de lhe permitir obter os documentos necessários ou de estes lhes serem enviados num prazo razoável, ou a fim de confirmar ou provar por outros meios a sua qualidade de titular do direito de livre circulação e residência. Nos termos do n.º 5 do mesmo artigo, o Estado-Membro pode exigir à pessoa em questão que comunique a sua presença no seu território num prazo razoável e não discriminatório.

16. Nos termos do artigo 27.º, [n.º 1], da Diretiva 2004/38/CE, sob reserva do disposto no capítulo VI desta diretiva, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. «As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão».

*Disposições de direito nacional*

17. O artigo 7.º, n.º 1, ponto 1, do capítulo 17 da Rikoslaki (19.12.1889/39, Código Penal 19.12.1889/39), na sua versão em vigor à data em que se verificou o comportamento em causa, é culpado de infração transfronteiriça, designadamente, quem acesse ou tente atravessar a fronteira finlandesa sem um documento de viagem, visto, autorização de residência ou documento de viagem equivalente.
18. Em conformidade com o artigo 7.º do capítulo 17 do Código Penal, é condenado o autor da infração transfronteiriça de natureza leve é condenado a uma multa quando, no seu todo, o facto seja insignificante tendo em conta a duração curta da permanência ilícita ou do movimento, a natureza do ato proibido ou qualquer outra circunstância relacionada com a infração.
19. Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Suomen Perustuslaki (11.6.1999/731, Constituição finlandesa 11.6.1999/731), qualquer pessoa tem o direito de abandonar o país. As restrições indispensáveis a este direito podem ser fixadas por lei para garantir os processos judiciais ou a execução de uma pena ou assegurar o cumprimento do serviço militar obrigatório. Por força do n.º 3 deste artigo, não pode ser impedida a entrada de um nacional finlandês, nem este pode ser expulso do país ou extraditado ou transferido para outro país contra a sua vontade. O direito de os nacionais finlandeses entrarem no país ou de saírem do país está concretizado nas disposições da Passilaki (21.7.2006/671, Lei Relativa aos Passaportes 21.7.2006/671). Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, da Lei Relativa aos Passaportes, os nacionais finlandeses provam, através de passaporte, que têm direito a sair do país e a entrar nele em conformidade com as disposições

da lei em questão. O n.º 2 do presente artigo precisa que um nacional finlandês não pode ser impedido de entrar.

20. Por força do artigo 2.º, n.º 1, da Lei Relativa aos Passaportes, o nacional finlandês comprova o seu direito de sair e de entrar no território munido de um passaporte, salvo disposição em contrário da lei em questão, da legislação da Comunidade Europeia ou de qualquer tratado internacional que vincule a Finlândia. Um nacional finlandês pode deslocar-se sem passaporte à Islândia, à Noruega, à Suécia e à Dinamarca. Mediante regulamento do Governo são determinados os outros países para os quais um nacional finlandês pode viajar utilizando, como documento de viagem, um documento de identidade na aceção do artigo 1.º, n.º 1, da Henkilökorttilaki (829/1999, Lei Relativa aos Bilhetes de Identidade n.º 829/1999) em vez de um passaporte. A Lei 829/1999 Relativa aos Documentos de Identidade foi revogada pela Henkilökorttilaki (663/2016, Lei Sobre os Bilhetes de Identidade n.º 663/2016), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2017, cujo artigo 2.º, n.º 1, prevê que um documento de identidade emitido a um nacional finlandês pode ser utilizado como documento de viagem em vez de um passaporte, em conformidade com as disposições adotadas com base no artigo 2.º, n.º 1, da Lei Relativa aos Passaportes.
21. Por força do artigo 1.º, n.º 1, do capítulo 2, alínea a), do Código Penal, é aplicada uma multa a uma taxa diária, com o mínimo de 1 dia e o máximo de 120 dias.
22. Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1 (na sua versão publicada no n.º 808/2007), em vigor na época em que se verificou o comportamento a apreciar, o montante diário da multa deve ser fixado de modo a ser adequado atendendo à capacidade de pagamento da pessoa condenada. É considerado montante proporcionado da multa diária, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, um sessenta avos do rendimento mensal médio da pessoa condenada deduzidos os impostos e as taxas estabelecidos por regulamento do Governo e um montante fixo por gastos. O montante diário pode ser reduzido em razão de uma obrigação alimentar a cargo da pessoa condenada. Nos termos do n.º 3, a taxa diária é fixada pelo Tribunal com base nos dados pertinentes à época do processo. Por força do artigo 5.º do Asetus päiväsakon rahamäärestä (609/1999, Regulamento Sobre o Montante Diário n.º 609/1999), o valor diário não pode ser fixado num montante inferior a 6 euros. Nenhum limite máximo é fixado para o montante diário.
23. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do capítulo 2a, o montante total da multa é calculado em função do número de dias multiplicado pelo montante diário da multa.
24. Por factos constitutivos de infração transfronteiriça de natureza leve, em geral, são fixados 15 dias de multa. Em 2014, o montante diário da multa era, em média, de 16,70 euros, o que corresponde a um rendimento mensal líquido de 1 257 euros. Segundo os documentos que constam dos autos, em função dos rendimentos de A, a taxa diária da multa foi de 6 350 euros e o montante total da multa ascendeu a 95 250 euros.

**Necessidade do pedido de decisão prejudicial**

25. O presente processo exige que se interprete a questão de saber se é compatível com o direito da União aplicar uma multa a um cidadão da União por ter viajado para outro Estado-Membro e regressado sem estar munido de um passaporte ou outro documento de viagem válido. Se for dada à questão resposta afirmativa, deverá igualmente esclarecer-se de a multa normalmente aplicada na Finlândia pela referida infração de travessia de fronteiras restringe de modo desproporcionado a livre circulação de pessoas.

*Contexto da primeira e da segunda questões prejudiciais*

26. No seu Acórdão de 21 de setembro de 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, ECLI:EU:C:1999:439), o Tribunal de Justiça declarou que, no estado do direito comunitário aplicável no momento em que se verificaram os factos no processo principal, nem o artigo 7.º-A nem o artigo 8.º-A do Tratado se opunham a que um Estado-Membro obrigasse, sob pena de sanções penais, uma pessoa, cidadã ou não da União Europeia, a fazer prova da sua nacionalidade quando da entrada no território desse Estado-Membro através de uma fronteira interna da Comunidade, desde que as sanções fossem equiparáveis às aplicáveis a infrações nacionais semelhantes e não fossem desproporcionadas, criando, assim, um entrave à livre circulação de pessoas (n.º 45).
27. No seu Acórdão de 17 de fevereiro de 2005, *Oulane* (C-215/03, ECLI:EU:C:2005:95), o Tribunal de Justiça declarou que a obrigação de apresentar um documento de identidade ou um passaporte válidos visa, por um lado, facilitar a solução dos problemas ligados à prova do direito de residência não só aos cidadãos mas também às autoridades nacionais e, por outro, fixar as condições máximas que um Estado-Membro pode impor aos interessados para efeitos do reconhecimento do seu direito de residência (n.º 22). Com efeito, a apresentação de um documento de identidade ou de um passaporte válidos, para efeitos da prova da qualidade de cidadão comunitário, constitui uma formalidade administrativa cujo único objetivo é a constatação, pelas autoridades nacionais, de um direito que decorre diretamente da condição da pessoa em questão (n.º 24). Embora o interessado, apesar de não apresentar um documento de identidade ou um passaporte válidos, possa, não obstante, provar inequivocamente a sua nacionalidade por outros meios, o Estado-Membro de acolhimento não pode pôr em causa o seu direito de residência pelo simples facto de não ter apresentado nem um nem outro dos referidos documentos (n.º 25).
28. Não resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça se uma disposição nacional que impõe a um cidadão da União, sob pena de sanções penais, a obrigação de estar munido de um passaporte ou de outro documento de viagem válido no momento da sua entrada no território de outro Estado-Membro e, portanto, na prática, também durante a sua permanência noutro Estado-Membro, é compatível com o direito da União. A entrada em vigor das alterações introduzidas nos Tratados da União Europeia, no Código das Fronteiras Schengen

e na Diretiva relativa à livre circulação de pessoas também não permite saber se a solução adotada pelo Tribunal de Justiça sobre a questão submetida no processo *Wijzenbeek*, já referido, continua válida enquanto tal à luz do direito da União atualmente em vigor.

29. Em conformidade com o artigo 21.º, alínea c), do Código das Fronteiras Schengen, os Estados-Membros têm o direito de prever na sua legislação a obrigação de posse e porte de títulos e documentos. No entanto, a referida disposição não determina se, em caso de incumprimento desta obrigação, uma sanção penal pode ser aplicada e, se for esse o caso, em que situações.
30. Também não é claro se os artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE autorizam um Estado-Membro a impor a um cidadão da União, sob pena de sanções penais, a obrigação de possuir um passaporte ou outro documento de viagem quando deixa o território do Estado em causa ou quando entra nesse território. Por força dos artigos do capítulo II da referida diretiva, relativos ao direito à entrada e à entrada, só em caso de incumprimento da obrigação de declaração referida no artigo 5.º, n.º 5, é que um Estado-Membro pode aplicar uma sanção.
31. Do mesmo modo, a legislação da União à qual é feita referência nos n.ºs 11 a 13, *supra*, também não é clara quanto ao direito de um Estado-Membro impor a uma pessoa, sob pena de sanções penais, a obrigação de apresentar um documento de viagem válido, quer a deslocação de um Estado-Membro para outro seja feita através de águas internacionais numa embarcação desportiva de tal forma que o cidadão da União não entre durante a viagem no território de um Estado terceiro mas atravessa a fronteira externa da União.

#### *Contexto da terceira questão*

32. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça declarou que, embora os Estados-Membros tenham competência para punir o incumprimento de determinadas obrigações, não podem estabelecer uma sanção desproporcionada que crie obstáculos à livre circulação das pessoas, como uma pena privativa de liberdade (n.º 44 do processo atrás referido, *Wijzenbeek*, C-378/97; EU:C:1999:439 e jurisprudência referida). No seu Acórdão de 10 de julho de 2008, *Jipa* (C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396), o Tribunal de Justiça declarou, referindo-se às suas decisões anteriores e ao princípio da proporcionalidade decorrente do artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE, que a limitação do direito de saída deve ser adequada para garantir a realização do objetivo que prossegue e não ultrapassar o necessário para o alcançar (n.º 29). A obrigação de o Estado-Membro de respeitar a proporcionalidade resulta igualmente do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2004/38/CE.
33. Não é certo que a multa que é habitualmente aplicada por um comportamento abrangido pela situação descrita no processo principal constitua um entrave desproporcionado à livre circulação de pessoas numa situação em que uma pessoa

dispõe, em princípio, de um passaporte válido e em que a sua identidade e a validade do passaporte podem ser demonstradas de forma fiável por outros meios.

### Questões prejudiciais

34. Após ter dado às partes oportunidade de apresentarem as suas observações quanto ao conteúdo do pedido de decisão prejudicial, o Korkein oikeus (Supremo Tribunal) decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça da União Europeia:

**1. O direito da União, em especial o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE, o artigo 21.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 (Código das Fronteiras Schengen) ou o direito de livre circulação dos cidadãos da União no território da União, opõe-se à aplicação de uma disposição de direito interno que impõe a uma pessoa (independentemente de esta ser cidadã da União), sob pena de sanções penais, a obrigação de estar munida de um passaporte ou outro documento de viagem válido quando essa pessoa viaje numa embarcação desportiva de um Estado-Membro para outro Estado-Membro, atravessando uma zona marítima internacional sem entrar no território de um Estado terceiro?**

**2. O direito da União, em especial o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE, o artigo 21.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 (Código das Fronteiras Schengen) ou o direito de livre circulação dos cidadãos da União no território da União, opõe-se à aplicação de uma disposição de direito interno que impõe a uma pessoa (independentemente de esta ser cidadã da União), sob pena de sanções penais, a obrigação de estar munida de um passaporte ou outro documento de viagem válido quando essa pessoa chegue, numa embarcação desportiva, ao território do Estado-Membro em questão, proveniente de outro Estado-Membro, atravessando uma zona marítima internacional sem ter entrado no território de um Estado terceiro?**

**3. Na medida em que não resulte do direito da União nenhum obstáculo na aceção das questões 1) e 2), a sanção de que é normalmente passível na Finlândia, em conformidade com o regime da multa por dia, o facto de atravessar a fronteira do Estado finlandês sem estar munido de um documento de viagem válido é conforme com o princípio da proporcionalidade estabelecido no artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE?**

[*Omissis*]