

Processo C-369/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

5 de agosto de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

23 de julho de 2020

Recorrente:

NW

Autoridade recorrida:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Objeto do processo principal

Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen) – Proibição de controlos nas fronteiras internas – Reintrodução temporária de controlos – Prorrogação dos controlos através de vários regulamentos nacionais para além dos limites temporais previstos no Código das Fronteiras Schengen – Admissibilidade – Conformidade com o direito à livre circulação

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

- 1) Opõe-se o direito da União a disposições legais nacionais com as quais, através da sucessão de regulamentos nacionais, se gera uma acumulação de períodos de prorrogação sucessivos para a reintrodução dos controlos nas

fronteiras para além dos limites temporais resultantes do prazo de dois anos previsto no artigo 25.º e no artigo 29.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), sem a correspondente decisão de execução do Conselho, nos termos do artigo 29.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)?

2) Deve o direito à livre circulação dos cidadãos da União Europeia, consagrado no artigo 21.º, n.º 1, TFUE e no artigo 45.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, particularmente à luz do princípio da inexistência de controlo das pessoas nas fronteiras internas estabelecido no artigo 22.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), ser interpretado no sentido de que inclui o direito de não se ser submetido a qualquer controlo de pessoas nas fronteiras internas, sem prejuízo das condições e exceções mencionadas nos tratados e, em especial, no Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão:

Devem o artigo 21.º, n.º 1, TFUE e o artigo 45.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à luz do efeito útil do direito à livre circulação, ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de uma regulamentação nacional que obriga uma pessoa, sob a ameaça de uma sanção administrativa, a apresentar um passaporte ou um documento de identidade ao passar nas fronteiras internas, mesmo quando o controlo específico nas fronteiras internas seja contrário às disposições do direito da União?

Disposições de direito da União invocadas

TFUE, em especial o artigo 21.º, n.º 1, e o artigo 72.º;

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial o artigo 45.º, n.º 1;

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, em especial o artigo 5.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);

Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (a seguir «CFS»), em especial os artigos 22.º, 25.º e 29.º;

Decisão de Execução (UE) 2017/818 do Conselho, de 11 de maio de 2017, que estabelece uma recomendação para o prolongamento dos controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen.

Disposições de direito nacional invocadas

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz) (Lei Federal relativa aos passaportes dos cidadãos austríacos, a seguir «Lei dos passaportes»)

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Regulamento do Ministro Federal do Interior austríaco, de 9 de maio de 2019, relativo à reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas, a seguir «Regulamento de 9 de maio de 2019»).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

1. Em 29 de agosto de 2019, o recorrente pretendeu entrar na Áustria pela fronteira de Spielfeld. No decurso de uma operação de controlo nas fronteiras aí realizada, foram controlados de modo aleatório os documentos de viagem dos passageiros dos automóveis e também os do recorrente. Quando lhe foi pedido que apresentasse o seu passaporte, perguntou se se tratava de um controlo fronteiriço ou de um controlo de identidade. Tendo obtido a resposta de que se tratava de um controlo fronteiriço, identificou-se com a sua carta de condução, porque entendeu que os controlos na fronteira eram, nesse momento, contrários ao direito da União. Apesar de lhe ter sido pedido repetidamente, o recorrente não apresentou nenhum passaporte.
2. Por Despacho de acusação de 9 de setembro de 2019, foi imputada ao recorrente uma infração à Lei dos passaportes austríaca. Em 23 de setembro de 2019 este contestou a acusação. Posteriormente, em 7 de novembro de 2019, foi

proferida uma decisão judicial na qual lhe foi imputado o facto de, no contexto de uma viagem para a Áustria, ter transposto a fronteira federal austríaca sem levar consigo um documento de viagem válido, e lhe foi aplicada uma coima do montante de 36 euros. O recorrente interpôs recurso desta decisão, sobre o qual o órgão jurisdicional de reenvio se deve agora pronunciar.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

3. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à conformidade da base jurídica dos controlos em questão – o Regulamento de 9 de maio de 2019 – com o direito da União, em especial com o CFS.
4. O artigo 22.º do CFS proíbe controlos fronteiriços nas fronteiras internas da União Europeia, prevendo duas exceções a esta proibição. Nos termos do artigo 25.º do CFS, em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro no espaço sem controlos nas fronteiras, esse Estado-Membro pode reintroduzir controlos. Nos termos do artigo 29.º do CFS, em circunstâncias excecionais em que seja posto em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas devido a deficiências graves e persistentes no controlo das fronteiras externas e na medida em que essas circunstâncias representem uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna, podem ser reintroduzidos controlos nas fronteiras.
5. Na Áustria, os controlos nas fronteiras foram reintroduzidos a partir de 16 de setembro de 2015. De 16 de setembro de 2015 até 10 de maio de 2016, a respetiva execução baseou-se inicialmente no artigo 29.º do CFS e, em seguida, no artigo 25.º, n.º 2, do CFS. De 11 de maio de 2016 até 11 de novembro de 2017, os controlos basearam-se em três decisões de execução sucessivas do Conselho, sendo a última a Decisão de Execução 2017/818, várias vezes prorrogada.
6. Dado que a Comissão Europeia não transmitiu ao Conselho, depois de 11 de novembro de 2017, nenhuma outra proposta de prorrogação dos controlos nas fronteiras, a sua prorrogação na Áustria a partir dessa data só podia basear-se no artigo 25.º, n.º 1, do CFS.
7. Numa comunicação dirigida à Comissão Europeia em 12 de outubro de 2017, o Ministro Federal do Interior austríaco notificou uma prorrogação dos controlos nas fronteiras por mais seis meses (de 11 de novembro de 2017 até 11 de maio de 2018). Em seguida, os controlos foram ainda prorrogados mais três vezes, por seis meses de cada vez, com base em três outros regulamentos do Ministro Federal do Interior austríaco, a última vez pelo Regulamento de 9 de maio de 2019, para o período de 13 de maio de 2019 a 13 de novembro de 2019.
8. O órgão jurisdicional de reenvio entende que esta sucessão contínua de regulamentos de prorrogação constitui uma acumulação dos períodos autorizados de reintrodução dos controlos nas fronteiras mencionados no CFS que viola o direito da União, porque tal acumulação é contrária ao teor do artigo 25.º, n.º 4,

do CFS. Se isto fosse admissível, qualquer restrição temporal de uma prorrogação dos controlos nas fronteiras poderia ser contornada.

9. O órgão jurisdicional de reenvio não ignora que também se pode contornar a proibição de controlos nas fronteiras internas com base no artigo 72.º TFUE, mas chega contudo à conclusão de que não se pode recorrer a este artigo no caso vertente.
10. As notificações dirigidas pelo Ministro Federal do Interior austríaco à Comissão Europeia relativas à reintrodução de controlos nas fronteiras internas não se baseiam no artigo 72.º TFUE, porque em nenhuma delas se fez referência a esta norma. Além disso, uma referência ao artigo 72.º TFUE parece, em geral, inadmissível. As disposições derogatórias do CFS, por seu turno, já constituem circunstâncias excecionais que se referem à ordem pública e à segurança interna no contexto dos controlos nas fronteiras, e devem portanto ser qualificadas de *leges speciales* em relação ao artigo 72.º TFUE. O efeito útil da restrição à reintrodução dos controlos fronteiriços consagrada no CFS ficaria abalado se um Estado-Membro, depois de decorrido o prazo aí expressamente mencionado, pudesse basear-se repetidamente no artigo 72.º TFUE.
11. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre se o Regulamento de 9 de maio de 2019 é compatível com o direito à livre circulação garantido pelo direito da União.
12. O artigo 21.º, n.º 1, TFUE e o artigo 45.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelecem o direito dos cidadãos da União de circular livremente no território dos Estados-Membros. O significado concreto da expressão «circular livremente» decorre em especial da Diretiva 2004/38 e do CFS. O artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 confere expressamente aos cidadãos da União o direito de entrada num Estado-Membro.
13. O direito de circular livremente aplica-se sem prejuízo das restrições e condições estabelecidas nos tratados e no direito derivado. Tais restrições são constituídas em especial pelas exceções à proibição de controlos pessoais nas fronteiras internas estabelecidas pelo CFS.
14. O órgão jurisdicional de reenvio não ignora que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros conservam o direito de, no quadro de controlos de identidade, obrigarem um interessado a apresentar um título de identificação ou passaporte válido e punir as infrações desta obrigação com as correspondentes sanções (v. Acórdão de 21 de setembro de 1999, Wijzenbeek, C-378/97, EU:C:1999:439, n.ºs 43 e 44). Todavia, as disposições nacionais como a Lei dos passaportes austríaca devem ser interpretadas em consonância com o direito da União. Além disso, as regulamentações nacionais e processuais devem ser interpretadas e aplicadas segundo o princípio da efetividade, de modo que não tornem impossível ou excessivamente difícil o exercício de um direito garantido pelo direito da União. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, deve

também a este respeito apreciar-se especialmente a conformidade da aplicação específica de uma disposição nacional com os direitos fundamentais (v. Acórdão de 10 de abril de 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, n.ºs 66 a 71).

15. No Acórdão de 13 de dezembro de 2018, Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005), o Tribunal de Justiça apreciou o efeito útil da proibição de controlos de pessoas nas fronteiras internas da União. No n.º 50 desse acórdão, o Tribunal de Justiça deixou claro que o direito da União se opõe a uma regulamentação que obriga empresas transportadoras privadas, sob pena de sanções, a controlar os documentos de viagem das pessoas transportadas, pois, desse modo, o efeito útil da proibição de medidas com o mesmo efeito no artigo 21.º, alínea a), do Regulamento n.º 562/2006 ficaria comprometido. No n.º 72 do acórdão, o Tribunal de Justiça afirmou que uma sanção pecuniária compulsória que se destina a assegurar o respeito de uma obrigação de controlo que não é conforme com o direito da União é, por seu turno, incompatível com o direito da União.
16. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio conclui que a Lei dos passaportes deve ser interpretada de modo que a sanção administrativa não seja aplicada se se basear essencialmente em controlos nas fronteiras incompatíveis com o direito da União. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, para as infrações à Lei dos passaportes, são cominadas coimas até 2 180 euros ou uma pena privativa da liberdade até seis semanas e que, em caso de reincidência, as coimas e as penas privativas da liberdade devem ser cumuladas.