Processo C-584/18**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:**

19 de setembro de 2018

Órgão jurisdicional de reenvio:

Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal Regional de Lárnaca, Chipre)

Data da decisão de reenvio:

3 de setembro de 2018

Demandante:

D. Z.

Demandada:

Blue Air - Airline Management Solutions SRL

Objeto do litígio no processo principal

Espaço de liberdade, segurança e justiça — Regulamento (UE) 2016/399, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) — Condições de entrada para os nacionais de países terceiros — Regulamento (CE) n.º 539/2001 — Obrigação de visto na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros — Decisão n.º 565/2014/UE, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela Bulgária, pela Croácia, por Chipre e pela Roménia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais — Nacional do Cazaquistão que possui um título de residência temporária emitido pelo Chipre e que pretendia deslocar-se à Roménia — Recusa de embarque por parte da transportadora aérea — Regulamento (CE) n.º 261/2004 — Direito a indemnização

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

- 1) Deve considerar-se correta a interpretação segundo a qual a Decisão n.º 565/2014/UE produz diretamente efeitos jurídicos sob a forma, por um lado, de direitos dos nacionais de países terceiros de não estarem sujeitos à obrigação de visto para a sua entrada no Estado-Membro de destino e, por outro, da obrigação que incumbe ao Estado-Membro de destino em questão de não exigir esse visto, quando os nacionais de países terceiros possuam um visto ou título de residência compreendidos na lista daqueles que beneficiam do reconhecimento mútuo com base na Decisão n.º 565/2014/UE, que o Estado-Membro de destino se comprometeu a aplicar?
- 2) Quando uma transportadora aérea no aeroporto do Estado-Membro de partida, diretamente e/ou através dos seus representantes e agentes autorizados, recuse o embarque de um passageiro, invocando a recusa das autoridades do Estado-Membro de destino de autorizar a sua entrada nesse Estado, pela pretensa falta de visto de entrada (visa), pode considerar-se que a transportadora aérea exerce uma função e atua como emanção do Estado em causa (emanation of State), de modo que o passageiro lesado possa opor-lhe a Decisão n.º 565/2014/UE perante o órgão jurisdicional do Estado-Membro de destino, para demonstrar que tinha o direito de entrar sem um visto adicional e de pedir uma indemnização pela violação desse direito e, em consequência, pelo incumprimento do seu contrato de transporte?
- 3) Pode uma transportadora aérea, diretamente e/ou através dos seus representantes e agentes autorizados, recusar o embarque do nacional de um país terceiro com base numa decisão das autoridades do Estado-Membro de destino que recusa a entrada no território desse Estado-Membro, sem previamente emitir e/ou entregar ao referido nacional uma decisão escrita e fundamentada de recusa de entrada [v. artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 2016/399, antigo artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006, que estabelece a tomada de uma decisão fundamentada para a recusa de entrada], para que seja garantido o respeito dos direitos fundamentais e, em particular, a proteção jurisdicional dos direitos do passageiro lesado (v. artigo 4.º do mesmo regulamento)?
- 4) Deve o artigo 2.º, [alínea] j), do Regulamento (CE) n.º 261/2004 ser interpretado no sentido de que está excluído do seu âmbito de aplicação o caso de recusa de embarque de um passageiro sempre que tal for decidido pela transportadora aérea com fundamento em pretensa «falta da necessária documentação de viagem»? É correta a interpretação segundo a qual a recusa de embarque está abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento

quando seja decidido judicialmente, de acordo com as circunstâncias particulares de cada caso concreto, que os documentos de viagem eram suficientes e que a recusa de embarque era injustificada ou era ilegal por infringir o direito europeu?

- 5) Pode um passageiro ser privado do direito a indemnização previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 261/2004, se a transportadora aérea invocar uma cláusula de exclusão ou de limitação da responsabilidade em caso de pretensa falta da necessária documentação de viagem, quando essa cláusula conste das normais, e previamente publicadas, condições de exercício e/ou de prestação de serviços de uma transportadora aérea? O artigo 15.º, conjugado com o artigo 14.º do mesmo regulamento, opõe-se à aplicação dessas cláusulas restritivas e/ou de exclusão da responsabilidade da transportadora aérea?

Disposições de direito da União invocadas

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), artigos 77.º e 288.º

Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2001, L 81, p. 1), considerando 12, artigo 1.º, n.ºs 1 a 3, artigo 2.º

Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1), artigo 1.º, artigo 2.º, alínea j), artigo 3.º, n.ºs 1, 2 e 5, artigo 4.º, n.º 3, artigo 14.º, artigo 15.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) (JO 2006, L 105, p. 1), artigo 13.º

Regulamento (CE) 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) (JO 2016, L 77, p. 1), artigo 2.º, artigo 3.º, artigo 4.º, artigo 6.º, n.º 1, artigo 8.º, n.º 3, artigo 14.º

Decisão n.º 565/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela Bulgária, pela Croácia, por Chipre e pela Roménia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para efeitos de trânsito ou de estada

prevista nos seus territórios não superior a 90 dias num período de 180 dias e que revoga as Decisões n.º 895/2006/CE e n.º 582/2008/CE (JO 2014, L 157, p. 23), artigos 1.º a 8.º, anexo III

Informação da Comissão sobre as notificações pelos Estados-Membros de decisões relativas à aplicação da Decisão n.º 565/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (2014/C 302/01) (JO 2014, C 302, p. 1)

Jurisprudência do Tribunal de Justiça

Acórdão de 6 de outubro de 1970, Franz Grad contra Finanzamt Traunstein, 9/70, EU:C:1970:78

Acórdão de 26 de fevereiro de 1986, M. H. Marshall contra Southampton and South -West Hampshire Area Health Authority (Teaching), 152/84, EU:C:1986:84

Acórdão de 12 de julho de 1990, A. Foster e o. contra British Gas plc., C-188/89, EU:C:1990:313

Acórdão de 17 de janeiro de 2013, Zakaria, C-23/12, EU:C:2013:24

Exposição sumária dos factos e do processo principal

- 1 O demandante, D.Z., é nacional de um país terceiro, concretamente, do Cazaquistão. A demandada, Blue Air, é uma companhia aérea romena registada em Chipre como sociedade estrangeira.
- 2 No caso em análise, 6 de setembro de 2015 é a data fundamental, em que foi recusado o embarque ao demandante num voo da demandada do aeroporto de Lárnaca para o aeroporto de Bucareste, marcado para a mesma data e para o qual o demandante fez uma reserva confirmada.
- 3 A estada do demandante em Bucareste deveria durar de 6 a 12 de setembro de 2015, data em que estava previsto o voo de volta de Bucareste para Lárnaca com outra transportadora aérea. O objetivo da viagem do demandante era a sua participação em dois exames da IFAC (International Federation of Accountants), que se realizaria em 7 de setembro num centro de exames em Bucareste.
- 4 Na altura dos factos, o Chipre e a Roménia ainda não estavam plenamente integrados no espaço Schengen, uma vez que a decisão do Conselho ainda não tinha sido adotada, uma vez que não estavam cumpridas as condições necessárias para a aplicação de todo o acervo do direito da União nesses Estados-Membros. Com efeito, não tinham sido abolidos os controlos nas suas fronteiras externas, como são os aeroportos dos dois países em causa.
- 5 Na altura dos factos, o demandante não possuía um visto (visa) emitido pelas autoridades romenas para a sua entrada na Roménia. No entanto, nessa mesma

altura, o demandante possuía um título de residência temporária no território da República do Chipre, emitido em Nicósia em 15 de junho de 2015 e com validade até 6 de abril de 2016.

- 6 Antes da data prevista para a sua partida para a Roménia, o demandante apresentou um pedido, por via eletrónica, para a emissão de um visto de entrada na Roménia, através da página da internet do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Roménia. Ao responder ao correspondente questionário, o demandante declarou que integrava a seguinte categoria: «I Hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia». Importa relevar que na data da apresentação do pedido do demandante encontrava-se em vigor, e era aplicada, a Decisão n.º 565/2014, tanto em Chipre como na Roménia.
- 7 Tendo em conta a sua declaração, segundo a qual possuía um título de residência temporária em Chipre, a resposta recebida do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Roménia foi de que não tinha obrigação de obter um visto de entrada para a Roménia (visa), se o período da sua estada na Roménia não excedesse 90 dias num período de 180 dias.
- 8 Em 6 de setembro de 2015, o demandante chegou ao aeroporto e foi submetido ao controlo dos documentos de viagem por parte de funcionários da companhia privada que opera na qualidade de representante da Blue-Air em Chipre. Para além do passaporte e do seu título de residência em Chipre, o demandante exibiu também o pedido apresentado para a emissão do título de residência na Roménia e a resposta recebida eletronicamente. Os funcionários dessa sociedade remeteram os mesmos documentos para um funcionário da Blue Air em serviço junto do pessoal de terra (Ground Control) no aeroporto de Bucareste e sua resposta foi: «I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania».
- 9 Em consequência, foi decidido não autorizar o embarque do demandante na aeronave porque, entre outros, a sua eventual transferência envolveria a infração da legislação com sanções penais e administrativas contra a demandada. O demandante respondeu, solicitando que lhe fossem dados por escrito os fundamentos de recusa do seu embarque na aeronave, o que nunca aconteceu. Não lhe foi sequer fornecida qualquer resposta escrita e fundamentada pelas autoridades romenas pela recusa de entrada na Roménia.
- 10 Depois de tentativas inúteis para uma resolução extrajudicial da controvérsia, o demandante intentou a presente ação.

Principais argumentos das partes no processo principal

- 11 O demandante alega que a recusa de embarque no avião da demandada, apesar de estar na posse de todos os documentos de viagem necessários nos termos da Decisão n.º 565/2014 e ter recebido a resposta do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Roménia, segundo a qual não estava sujeito a qualquer obrigação

de visto (visa) nesse Estado, ocorreu sem uma explicação prévia, sem um devido pré-aviso, com negligência, em violação das disposições dessa decisão, ilegalmente e/ou de modo contrário às Convenções.

- 12 Perante o órgão jurisdicional de reenvio, o demandante pede o ressarcimento do montante do custo do seu bilhete de ida e volta, das despesas de cancelamento da reserva de alojamento em Bucareste, das taxas dos exames a que faltou por força de não ter partido para Bucareste, do proporcional do salário que deixou de receber do seu empregador por motivo de licença de formação que requereu e que foi aceite para a sua preparação para os exames a realizar em Bucareste, bem como uma indemnização pelo dano moral sofrido pela inútil preparação para os exames, bem como pela preparação adicional com que foi confrontado, para realizar de novo os mesmos exames numa data diferente.
- 13 A demandada contesta que cabia ao demandante obter todos os vistos de entrada necessários exigidos pela lei ou por regulamentos, que este sabia ou devia saber que existia uma obrigação de visto para a Roménia, que as autoridades romenas tinham o poder discricionário de não aceitar a sua entrada no país se não possuísse um visto e que a demandada não pode ser responsabilizada pela recusa de entrada. As condições de transporte que a mesma aplica, tal como publicadas na sua página de internet, relativas ao embarque e ao controlo dos documentos de viagem, estabelecem taxativamente que a companhia não é responsável pela recusa de entrada no país do seu cliente pelas autoridades do Estado de destino ou pelos documentos que o cliente é obrigado a possuir ou pela aplicação das leis, regulamentos ou diretivas do Estado de destino.

Resumo da fundamentação do despacho de reenvio prejudicial

- 14 O órgão jurisdicional de reenvio considera que, embora com base no Regulamento n.º 539/2001 os nacionais de países terceiros, entre os quais o Cazaquistão, estão sujeitos à obrigação de visto, todavia tanto o Chipre como a Roménia, aos quais se aplica a partir de 6 de setembro de 2014 a Decisão n.º 565/2014 e até que todas as normas de Schengen sejam plenamente aplicadas nestes Estados, comprometeram-se, com notificação à Comissão Europeia, a reconhecer como equivalentes aos vistos nacionais para efeitos de trânsito ou de estada prevista nos seus territórios não superior a 90 dias num período de 180 dias, os vistos e/ou títulos de residência a que se refere o anexo III da Decisão n.º 565/2014, entre os quais o título de residência temporária emitido ao demandante, nacional do Cazaquistão, pelas autoridades cipriotas.
- 15 À luz do exposto e dado que nem o Chipre nem a Roménia comunicaram à Comissão Europeia qualquer derrogação à aplicação da Decisão n.º 565/2014 relativamente aos vistos e aos títulos de residência apostos nos seus documentos de viagem que foram emitidos pelo Cazaquistão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o demandante tinha, na altura dos fatos, o direito de invocar a comunicação que os dois Estados-Membros fizeram para a aplicação da Decisão

n.º 565/2014, bem como o artigo 3.º, n.º 2, conjugados com o anexo III dessa decisão, para o reconhecimento do seu título de residência temporária emitido no Chipre.

- 16 No que respeita às questões prejudiciais submetidas 1 a 3, coloca-se a questão, de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, de saber se a Decisão n.º 565/2014 produz diretamente efeitos jurídicos que o demandante possa fazer valer horizontalmente perante o órgão jurisdicional onde foi intentada a ação, com o objetivo da reivindicação judicial de um direito contra um particular, ou seja a transportadora aérea, pelo dano sofrido pela violação do previsto nessa decisão e, em consequência, pela violação do contrato de transporte.
- 17 Do artigo 288.º TFUE e da respetiva jurisprudência do Tribunal de Justiça decorre que as disposições de uma decisão dirigida aos Estados-Membros não podem ter eficácia direta horizontal, ou seja, ser invocadas por um particular contra outro para lhe impor uma obrigação, uma vez que essas disposições não instituem obrigações para os particulares, mas sim para os Estados a que se dirigem. Portanto, o que está em discussão caso a caso numa base individual é se a demandada agiu como «particular» ou como «Estado» a que se dirigia a decisão. Se a demandada agiu no exercício dos poderes que o Estado pode atribuir para o cumprimento de uma função pública ou um serviço público sob o controlo do Estado, então podem invocar-se diretamente as disposições que lhe impõem uma obrigação. Além disso, as disposições de uma decisão, para terem eficácia imediata, devem ser suficientemente claras e categóricas. É necessário verificar se a disposição prevê um certo número de derrogações, cujos pormenores devem ser definidos pelos Estados-Membros e/ou se a sua formulação é vaga e necessita da adoção de medidas de execução posteriores.
- 18 Não parece que a Decisão n.º 565/2014 tenha instituído uma obrigação para os Estados-Membros, mas apenas uma margem de derrogação das disposições do regulamento, mediante a introdução de um regime de vistos mais simplificado. Contudo, é evidente que os Estados-Membros, aos quais se dirige esta decisão, exerceram esse poder discricionário e definiram as derrogações em relação à mais rigorosa disciplina do Regulamento n.º 539/2001, estão assim vinculados pelo resultado prosseguido pela decisão, tornando pública a assunção dessa sua obrigação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
- 19 À luz do exposto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, se ao demandante tivesse sido permitido embarcar no voo para chegar ao território da Roménia, poderia ter invocado diretamente perante o órgão jurisdicional romeno o seu direito de entrada no país, nos termos da Decisão n.º 565/2014. Mas o demandante nunca foi confrontado com a decisão das autoridades administrativas da Roménia relativamente à recusa da sua entrada no país, uma vez que ele nunca foi autorizado a chegar, de modo a poder ser submetido ao controlo das autoridades administrativas do país com base no regime normativo daquele país. Também não lhe foi entregue ou notificada, por parte da demandada ou dos seus representantes, uma eventual decisão da Roménia, escrita e fundamentada, da sua

recusa de entrada nesse país. De facto, no caso em apreço, o único ato danoso que o demandante sofreu foi a recusa do seu embarque na aeronave da demandada. Por esta razão, apresenta-se perante o Tribunal Cível de Chipre para demonstrar que a recusa de embarque, nessas condições, constitui uma violação do contrato de transporte e/ou um ato ilícito.

- 20 No que respeita às questões prejudiciais 4 e 5, a questão que o órgão jurisdicional de reenvio coloca é a de saber se, nas circunstâncias do caso em apreço, é possível considerar que houve uma decisão de recusa de embarque nos termos do Regulamento n.º 261/2004, que fundamenta um direito de indemnização dos prejuízos provocados ao demandante pela transportadora aérea, que devia efetuar o voo em causa para a sua transferência para Bucareste.