

Processo C-128/22**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:**

23 de fevereiro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunal de Primeira Instância de língua neerlandesa de Bruxelas, Bélgica)

Data da decisão de reenvio:

7 de fevereiro de 2022

Recorrente:

NORDIC INFO

Recorrido:

Belgische Staat

Objeto do processo principal

A recorrente acusa o recorrido de ter cometido erros ao decretar uma proibição de viagem não essencial como medida contra a propagação do coronavírus COVID-19, utilizando uma classificação por cores dos países definida com base em dados epidemiológicos. A recorrente pede uma indemnização pelos prejuízos que sofreu enquanto agência de viagens na sequência da introdução e da alteração dos códigos de cores.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se uma medida nacional de caráter geral que proíbe a entrada e a saída de cidadãos da União de acordo com um código de cores definido com base em dados epidemiológicos é compatível com os artigos 2.º, 4.º, 5.º, 27.º e 29.º 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 (primeira questão) e com os artigos 1.º, 3.º e 22.º do 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) (segunda questão).

Fundamento jurídico: artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. Devem os artigos 2.º, 4.º, 5.º, 27.º e 29.º da Diretiva 2004/38, que aplicam os artigos 20.º e 21.º do TFUE, ser interpretados no sentido de que não se opõem à regulamentação de um Estado-Membro [neste caso, a resultante dos artigos 18.º e 22.º do Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, na wijziging door respectievelijk artikel 3 en 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020 [Decreto Ministerial de 30 de junho de 2020, que adota medidas urgentes para limitar a propagação do coronavírus COVID-19, com as alterações introduzidas respetivamente pelos artigos 3.º e 5.º do Decreto Ministerial de 10 de julho de 2020)] que, como medida de carácter geral [*algemene maatregel*]:

– impõe aos cidadãos belgas e seus familiares, bem como aos cidadãos da União residentes na Bélgica e seus familiares, a proibição de princípio de saída do território para viagens não essenciais da Bélgica para países da UE e do espaço Schengen aos quais é atribuída a cor vermelha, de acordo com um código de cores definido com base em dados epidemiológicos;

– impõe aos cidadãos da União não belgas e seus familiares (com ou sem autorização de residência no território belga) restrições de entrada (como quarentenas e testes) em relação a viagens não essenciais para a Bélgica desde países da União Europeia e do espaço Schengen, aos quais é atribuída a cor vermelha, de acordo com um código de cores definido com base em dados epidemiológicos?

2. Devem os artigos 1.º, 3.º e 22.º do Código das Fronteiras Schengen ser interpretados no sentido de que não se opõem à regulamentação de um Estado-Membro [neste caso, os artigos 18.º e 22.º do Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, na wijziging door respectievelijk artikel 3 en 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020 [Decreto Ministerial de 30 de junho de 2020 que adota medidas urgentes para limitar a propagação do coronavírus COVID-19 (com as alterações introduzidas, respetivamente, pelos artigos 3.º e 5.º do Decreto Ministerial de 10 de julho de 2020)] que impõe a proibição de saída da Bélgica em relação a viagens não essenciais para países da União Europeia e do espaço Schengen e a proibição de entrada na Bélgica a partir desses países, as quais não só podem ser controladas e sujeitas a sanções por incumprimento, como

podem ser aplicadas oficiosamente pelo ministro, pelo presidente da Câmara e pelo comandante da Polícia?

Disposições de direito da União invocadas

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: artigos 2.º, 4.º, 5.º, 27.º e 29.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): artigos 1.º, 3.º e 22.º

Comissão Europeia, COVID-19 – Orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais [C(2020) 1753 final] de 16 de março de 2020 (JO 2020, C 86 I, p. 1)

Comissão Europeia, Proposta de 14 de dezembro de 2021 de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras, C(2021) 891 final

TFUE, artigos 20.º e 21.º

Disposições de direito nacional invocadas

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zoals gewijzigd bij artikel 3 en 5 van het ministerieel besluit van 10 juli 2020 (Decreto Ministerial de 30 de junho de 2020 que adota medidas urgentes para limitar a propagação do coronavírus COVID-19, conforme alterado pelos artigos 3.º e 5.º do Decreto Ministerial de 10 de julho de 2020): artigos 18.º e 22.º

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 No âmbito das medidas urgentes para limitar a propagação do coronavírus COVID-19, o recorrido decretou uma proibição de viagens não essenciais de e para a Bélgica, utilizando, a partir de 12 de julho, uma classificação por cores que atribuía aos países as cores vermelho, cor de laranja e verde de acordo com a sua situação epidemiológica. O verde significava que as pessoas podiam viajar sem restrições especiais. O cor de laranja significava que as viagens para o país em questão eram desaconselhadas e que se pedia, embora não fosse obrigatório, a realização de quarentena e de teste no regresso. O vermelho significava que era proibido viajar para o país em questão, e os viajantes tinham de cumprir

quarentena e realizar um teste obrigatório no regresso. Em caso de violação das medidas, o regulamento também previa medidas de controlo e sanções que podiam ser executadas *ex officio* pelo Ministro da Administração Interna, pelo presidente da Câmara e pelo comandante da Polícia.

- 2 A recorrente é uma agência de viagens que organiza, nomeadamente, viagens à Suécia. A partir de 12 de julho de 2020, foi atribuída à Suécia a cor vermelha, de acordo com a classificação por cores acima referida. A recorrente cancelou todas as viagens previstas da época de verão da Bélgica para a Suécia e informou e prestou assistência aos viajantes já presentes nesse país.
- 3 Em 15 de julho de 2020, o código de cor atribuído à Suécia foi alterado para cor de laranja, tornando-se novamente possível viajar para esse país.
- 4 A recorrente acusa o recorrido de ter cometido erros na adoção da legislação em questão e pede uma indemnização no órgão jurisdicional de reenvio pelos prejuízos que alega ter sofrido devido à introdução e alteração dos códigos de cor.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 5 A **recorrente** acusa o recorrido de ter cometido erros ao adotar uma medida de carácter geral, não individualizada, que impediu a entrada e saída do território de cidadãos da União. Invoca vários fundamentos jurídicos, dois dos quais relacionados com o direito da União.
- 6 Com o seu primeiro fundamento, alega que a medida viola a Diretiva 2004/38. Alega, mais especificamente, que a proibição imposta aos cidadãos da União e seus familiares de saída do território viola a referida diretiva, e que a proibição de carácter geral de entrada no território de cidadãos da União não belgas – sem individualização – é incompatível com os artigos 27.º a 31.º da referida diretiva.
- 7 Com o seu segundo fundamento, a recorrente alega que a regulamentação adotada pelo recorrido introduziu controlos nas fronteiras internas que infringem os critérios estabelecidos nos artigos 25.º a 30.º do Código das Fronteiras Schengen, uma vez que o referido código não prevê a saúde pública como justificação para a reintrodução temporária de controlos nas fronteiras. Além disso, alega que os controlos nas fronteiras previstos, a realizar através do exercício de competências de polícia, têm o mesmo efeito que os controlos nas fronteiras, o que é contrário ao artigo 23.º, alínea a), do Código das Fronteiras Schengen.
- 8 Quanto ao primeiro fundamento, o **recorrido** alega que a livre circulação dos cidadãos não é absoluta e que é possível limitar os direitos que dela decorrem por razões de saúde pública. Tais restrições são, de acordo com o recorrido, uma prática há muito estabelecida, também referindo o mesmo, a este respeito, o sistema de certificados digitais UE-COVID19, o artigo 12.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e o princípio da precaução consagrado na Carta Social Europeia. No que diz especificamente

respeito ao direito de saída do território, o recorrido refere também os artigos 2.2 e 2.3 do Protocolo n.º 4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e os artigos 12.2 e 12.3 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que permitiriam ao recorrido impor restrições tendo em conta a necessidade de proteger a saúde pública. A restrição do direito de saída do território também teria sido «promovida» pela Comissão Europeia nas suas orientações de 16 de março de 2020. No que respeita especificamente ao direito de entrada no território, o requerido refere a jurisprudência do Tribunal de Justiça que, na sua opinião, permite - com observância do princípio da não discriminação e da proporcionalidade - a restrição à liberdade de circulação no contexto da manutenção da ordem pública ou da segurança pública (que abrange nomeadamente a pandemia de vírus) e os artigos 27.º e 29.º da Diretiva 2004/38 que, na sua opinião, constituem uma base jurídica expressa para a restrição de carácter geral do direito de entrada no território.

- 9 Quanto ao segundo fundamento, o requerido reconhece que a reintrodução de controlos nas fronteiras está sujeita às limitações previstas no Código das Fronteiras Schengen e que a saúde pública não é expressamente mencionada como justificação, mas considera que a saúde pública constitui um dos objetivos subjacentes ao Código das Fronteiras Schengen. O recorrido considera a regulamentação justificada com base no princípio da precaução e na salvaguarda da ordem pública e da segurança interna. Considera que a sua posição é confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, pelas orientações da Comissão Europeia de 16 de março de 2020 e pela observação de que a competência da UE em matéria de saúde pública é apenas complementar e de apoio.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

Questão 1

- 10 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a introdução da regulamentação levou a uma restrição dos direitos de entrada e saída do território dos cidadãos da União, na medida em que se proibia, por força do código de cores, viajar para um país a «vermelho» e se impunham condições (como quarentenas e testes) aos viajantes que regressavam de um país a «vermelho». O órgão jurisdicional de reenvio indica, na sua fundamentação da primeira questão prejudicial, que não conseguiu encontrar a confirmação de uma justificação adequada no direito da União Europeia para uma tal restrição de carácter geral.
- 11 O órgão jurisdicional de reenvio analisa, em primeiro lugar, a questão de saber se o recorrido podia basear-se na Diretiva 2004/38 para a adoção da regulamentação em causa. Refere os artigos 27.º e 29.º da Diretiva 2004/38, que fazem parte do capítulo relativo às restrições ao direito de entrada por razões nomeadamente de saúde pública. O artigo 27.º estabelece os princípios gerais e o artigo 29.º tem por epígrafe «saúde pública».

- 12 O órgão jurisdicional de reenvio observa, contudo, que o âmbito de aplicação do artigo 27.º da Diretiva 2004/38 é mais amplo e abrange também a saída do território, uma vez que utiliza a expressão «liberdade de circulação». A este respeito, refere igualmente a jurisprudência do Tribunal de Justiça que aplica as restrições do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 a uma situação abrangida pelo direito de saída¹. O artigo 27.º, n.º 1, permite, portanto, restrições à entrada e saída do território e menciona também a «saúde pública» como justificação para tal.
- 13 Contudo, as partes consideram que os artigos 27.º e 29.º da Diretiva 2004/38 devem ser lidos conjuntamente, interrogando-se o órgão jurisdicional de reenvio, a este respeito, sobre a questão de saber se o artigo 29.º se aplica apenas à entrada no território. Em relação ao artigo 29.º, n.ºs 2 e 3, resulta do seu teor que estes se referem apenas à entrada no território, mas o n.º 1 também utiliza o termo «livre circulação».
- 14 No caso de uma interpretação estrita do artigo 29.º, n.º 1, segundo a qual se parte do princípio de que o artigo se aplica apenas à entrada no território, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se se o artigo 29.º, n.º 1, e o artigo 27.º, n.º 1, devem ser lidos conjuntamente ou se se trata de duas justificações independentes, constituindo o artigo 27.º, n.º 1, base suficiente para justificar restrições por razões de saúde pública em relação à saída do território.
- 15 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se um Estado-Membro pode, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, e do artigo 29.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, adotar uma medida de carácter geral como a legislação em questão. A dúvida subsiste tanto no caso de se poder partir do princípio de que o artigo 27.º pode restringir o direito de entrada e saída do território por razões de saúde pública, como no caso de o artigo dever ser conjugado com o artigo 29.º, n.º 1, que só pode, nesse caso, restringir o direito de entrada no território dos cidadãos da União que não sejam belgas ou restringir a entrada no território de nacionais de outros Estados-Membros e a saída de cidadãos da União.
- 16 Caso o requerido não possa invocar a Diretiva 2004/38 para restringir o direito de entrada e saída por meio de uma medida de carácter geral por razões de saúde pública, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se tal restrição é possível ao abrigo do TFUE e/ou de um princípio geral do direito da União Europeia.
- 17 Quanto à existência de tal princípio geral de direito, coloca-se, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a questão de saber se, no contexto, por exemplo, do artigo 168.º, n.º 2, do TFUE e/ou do artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, independentemente do que está previsto na Diretiva 2004/38 e do carácter de harmonização total ou não da diretiva, um Estado-Membro pode impor, por razões de saúde pública, limitações ao direito de

¹ Acórdãos de 10 de julho de 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396 e de 17 de novembro de 2011, Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, e, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749.

entrada e de saída do território desde que, naturalmente, estas não sejam discriminatórias e respeitem o princípio da proporcionalidade. Tal princípio permitiria ao Estado-Membro - na medida em que tal não seja possível ao abrigo dos artigos 27.º a 30.º da Diretiva 2004/38 - adotar uma medida restritiva de carácter geral não discriminatória em relação ao direito de entrada e saída no território, em derrogação do artigo 4.º, n.º 1, e do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, desde que prossiga um objetivo legítimo e contenha uma medida adequada e necessária para alcançar esse objetivo.

Questão 2

- 18 A reintrodução dos controlos nas fronteiras está sujeita a certas restrições no Código das Fronteiras Schengen, sendo que a saúde pública não é expressamente prevista como uma das justificações para a introdução de controlos nas fronteiras internas. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se, portanto, se, em tempos de crise, uma doença infecciosa pode ser equiparada a uma ameaça à ordem pública ou à segurança interna, na aceção do artigo 23.º, alínea a), e do artigo 25.º do Código das Fronteiras Schengen, que permita a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas e a ampliação das competências de polícia com esse fundamento.
- 19 O órgão jurisdicional refere as Orientações de 16 de março de 2020, segundo as quais os Estados-Membros podem reintroduzir controlos nas fronteiras temporárias se estes se justificarem por razões de ordem pública ou de segurança interna. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio não considera que o teor destas orientações constitua uma confirmação explícita de que a Comissão considera a pandemia uma razão de ordem pública que justifica a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, mas visa recordar a obrigação de notificar, em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen, quando são introduzidos controlos nas fronteiras internas.
- 20 O órgão jurisdicional de reenvio refere igualmente uma proposta recente da Comissão de alteração do Código das Fronteiras Schengen, que pretende substituir o artigo 23.º, alínea a), do referido código de modo a permitir o exercício de competências de polícia também em caso de propagação de uma doença infecciosa com potencial epidémico. À luz da interpretação das regras em causa no presente processo, a referida proposta suscita duas reservas ao órgão jurisdicional de reenvio. Em primeiro lugar, este interroga-se sobre a questão de saber se a proposta introduz uma restrição suplementar a uma liberdade que não pode aplicar-se ao passado ou se visa introduzir uma norma que clarifica o que já vigorava no passado. Em segundo lugar, a proposta qualifica uma situação específica de saúde pública de situação de «ordem pública», quando uma situação idêntica parece, não obstante, enquadrar-se na categoria separada de «saúde pública» nos termos da Diretiva 2004/38.