Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

21 de março de 2013*

«Espaço de liberdade, segurança e justiça — Pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados-Membros — Regulamento (CE) n.º 1931/2006 — Regulamento (CE) n.º 562/2006 — Duração máxima de estada — Regras de cálculo»

No processo C-254/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Hungria), por decisão de 3 de maio de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 25 de maio de 2011, no processo

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége

contra

Oskar Shomodi,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: J.-C. Bonichot (relator), exercendo funções de presidente da Quarta Secção, C. Toader, M. Berger, A. Prechal e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 14 de junho de 2012,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, por É. Tasnádi, jogtanácsos,

— em representação de O. Shomodi, por L. Isaák, ügyvéd,

— em representação do Governo húngaro, por M. Fehér, K. Szíjjártó e Z. Tóth, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo polaco, por M. Szpunar, na qualidade de agente,

— em representação do Governo romeno, por H. R. Radu, F. Abrudan e A. Crişan, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: húngaro.

— em representação do Governo eslovaco, por B. Ricziová, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por V. Bottka e G. Wils, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 6 de dezembro de 2012,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 2.°, alínea a), 3.°, n.º 3, e 5.° do Regulamento (CE) n.º 1931/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, que estabelece as regras para o pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados-Membros e que altera o disposto na Convenção de Schengen (JO L 405, p. 1, e retificação no JO 2007, L 29, p. 3).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Direção regional da polícia de Szabolcs-Szatmár-Bereg — Comissariado da polícia de fronteiras de Záhony) a O. Shomodi, nacional ucraniano, a respeito da recusa de entrada no território húngaro com que este se viu confrontado por ter excedido a duração máxima de estada autorizada no território húngaro a título do pequeno tráfego fronteiriço.

Quadro jurídico

Direito da União

Disposições gerais relativas aos nacionais de países terceiros não submetidos à obrigação de visto

3 O artigo 20.º, n.º 1, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinado em Schengen, em 19 de junho de 1990 (JO 2000, L 239, p. 19, a seguir «Convenção de aplicação do Acordo de Schengen»), estipula:

«Os estrangeiros não submetidos à obrigação de visto podem circular livremente nos territórios das partes contratantes por um período máximo de três meses durante um período de seis meses a contar da data da primeira entrada [...]»

4 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 L 105, p. 1), prevê no seu considerando 3:

«A adoção de medidas comuns em matéria de passagem de pessoas nas fronteiras internas, bem como em matéria de controlo nas fronteiras externas, deverá ter em conta as disposições do acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia e, nomeadamente, as disposições aplicáveis da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen [...], bem como do Manual Comum [(JO 2002, C 313, p. 97)].»

5 O artigo 5.º, n.º 1, do referido regulamento enuncia as condições de entrada impostas aos nacionais de países terceiros para estadas «que não exceda[m] três meses num período de seis meses».

6 O artigo 35.º do mesmo regulamento esclarece que este texto «é aplicável sem prejuízo das regras comunitárias em matéria de pequeno tráfego fronteiriço e dos acordos bilaterais em vigor nessa matéria».

Disposições especiais relativas ao pequeno tráfego fronteiriço

7 Os considerandos 2 e 3 do Regulamento n.º 1931/2006 enunciam:

«(2) É do interesse da Comunidade alargada assegurar que as suas fronteiras com os países vizinhos não constituam um obstáculo às trocas comerciais, ao intercâmbio social e cultural ou à cooperação regional. Deverá, por conseguinte, ser criado um regime eficaz para o pequeno tráfego fronteiriço.

(3) O regime de pequeno tráfego fronteiriço constitui uma exceção às normas gerais que regem o controlo das pessoas que atravessam as fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia estabelecidas no Regulamento [...] n.º 562/2006 [...]»

8 O considerando 4 do Regulamento n.º 1931/2006 estabelece, designadamente, o princípio da «simplificação da travessia das fronteiras pelos residentes fronteiriços de boa-fé que tenham razões legítimas para atravessar frequentemente uma fronteira terrestre externa […]».

9 O artigo 3.º do referido regulamento define o que se deve entender por:

«[...]

2) 'Zona fronteiriça', uma zona que não se estende por mais de 30 quilómetros a partir da fronteira. Os Estados-Membros em causa especificam nos seus acordos bilaterais referidos no artigo 13.º os territórios administrativos que devem ser considerados como zona fronteiriça. No caso de uma parte desses territórios se situar entre 30 e 50 quilómetros a partir da linha da fronteira, considera-se que faz parte da zona fronteiriça;

3) 'Pequeno tráfego fronteiriço', a travessia regular de uma fronteira terrestre externa por residentes fronteiriços, para uma estada na zona fronteiriça motivada, por exemplo, por razões sociais, culturais ou económicas comprovadas, ou por razões familiares, por um período cuja duração não seja superior à fixada no presente regulamento;

[...]»

10 A implementação do regime específico do pequeno tráfego fronteiriço é, nos termos do artigo 13.º do Regulamento n.º 1931/2006, atribuída aos Estados-Membros através de acordos bilaterais celebrados com países terceiros vizinhos, sob controlo da Comissão Europeia. Estes acordos especificam, nos termos do artigo 5.º do mesmo regulamento, «a duração máxima permitida de cada estada ininterrupta ao abrigo do regime de pequeno tráfego fronteiriço, a qual não pode exceder três meses».

11 É criada uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço pelo artigo 7.º do Regulamento n.º 1931/2006, que especifica as características e as menções que devem constar dessa autorização, designadamente a que prescreve que «o seu titular não é autorizado a deslocar-se fora da zona fronteiriça e que qualquer abuso fica sujeito às sanções previstas no artigo 17.º». Este último artigo prevê o princípio das sanções «efetivas, proporcionadas e dissuasivas», que incluem «a possibilidade de anular e revogar a autorização de pequeno tráfego fronteiriço».

12 Por outro lado, o considerando 5 do mesmo regulamento enuncia:

«Regra geral, e a fim de evitar situações abusivas, a autorização de pequeno tráfego fronteiriço deverá ser concedida apenas às pessoas que residam legalmente numa zona fronteiriça há pelo menos um ano. Os acordos bilaterais celebrados entre Estados-Membros e países terceiros vizinhos podem prever um período de residência superior. [...]»

13 Por último, nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 1931/2006, a autorização de pequeno tráfego fronteiriço só pode ser concedida após apresentação pelo residente fronteiriço de documentos comprovativos da existência de razões legítimas que o levem a atravessar frequentemente uma fronteira terrestre externa.

Direito húngaro

14 No que se refere às regras gerais respeitantes à entrada e estada de nacionais de países terceiros, o artigo 40.º, n.º 1, da Lei n.º II, de 2007, relativa à entrada e à permanência de nacionais de países terceiros (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról), dispõe:

«Ao abrigo das disposições constantes do [Regulamento n.º 562/2006], a autoridade competente em matéria de controlo do tráfego fronteiriço recusa a entrada no seu território aos nacionais de um país terceiro que tencionem permanecer no seu território por um período inferior ou igual a três meses e — tendo em atenção os seus interesses — providenciará a sua repulsão [...]»

15 No que respeita ao pequeno tráfego fronteiriço, o acordo celebrado entre o Governo húngaro e o Conselho de Ministros da Ucrânia para efeitos da regulamentação do pequeno tráfego fronteiriço estabelece, no seu artigo 1.º, n.º 5, que a autorização de pequeno tráfego fronteiriço «confere ao seu titular o direito a entradas múltiplas e a uma estada ininterrupta com uma duração máxima de três meses durante um período de seis meses na zona fronteiriça do Estado da outra parte contratante, nomeadamente por motivos sociais, culturais ou familiares ou por qualquer motivo económico justificado que não possa ser qualificado de atividade profissional na aceção da legislação nacional». O artigo 3.º, n.º 2, desse acordo prevê que «qualquer utilização abusiva da autorização dará lugar à aplicação das sanções previstas no direito nacional das partes contratantes».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

16 O. Shomodi, nacional ucraniano, é titular de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço concedida ao abrigo do regime do pequeno tráfego fronteiriço que lhe permite aceder à zona fronteiriça da Hungria. Em 2 de fevereiro de 2010, apresentou-se no posto de passagem de fronteira de Záhony. A polícia húngara constatou então que, entre 3 de setembro de 2009 e 2 de fevereiro de 2010, O. Shomodi esteve 105 dias no território húngaro, deslocando-se a este território quase diariamente durante algumas horas. Assim, uma vez que O. Shomodi permaneceu durante mais de três meses no espaço Schengen num período de seis meses, o Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, por decisão de 2 de fevereiro de 2010, recusou-lhe a entrada no território húngaro nos termos do artigo 40.º, n.º 1, da Lei n.º II, de 2007.

17 O interessado recorreu dessa decisão para o Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (Tribunal Regional de Szabolcs-Szatmár-Bereg), que a anulou por decisão judicial de 26 de maio de 2010. Esse órgão jurisdicional afastou, em primeiro lugar, a aplicabilidade do Regulamento n.º 562/2006 e do artigo 40.º, n.º 1, da Lei n.º II, de 2007, que procedeu à respetiva transposição. Em seguida, aplicou regras especiais relativas ao pequeno tráfego fronteiriço, e considerou, por um lado, que o número de entradas de que dispõe o titular de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço era ilimitado e, por outro, que o

limite de três meses instituído pelo acordo mencionado no n.º 15 do presente acórdão só é aplicável às estadas ininterruptas. O Szabolcs Szatmár-Bereg megyei bíróság inferiu assim que os fundamentos invocados pelo Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége não eram suscetíveis de justificar a repulsão de O. Shomodi.

18 Tendo a referida Administração interposto o recurso desta decisão, o Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Tribunal Supremo da República da Hungria), considerando que a resolução do litígio que lhe foi submetido depende da interpretação de disposições do Regulamento n.º 1931/2006, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 5.º do Regulamento [n.º 1931/2006], que fixa em três meses a duração máxima permitida de cada estada ininterrupta — [tendo em conta designadamente o artigo 2.º, alínea a), e o artigo 3.º, n.º 3, deste regulamento] —, deve ser interpretado no sentido de que o [mesmo] regulamento permite as entradas e as saídas múltiplas e a estada ininterrupta por um período máximo de três meses, ao abrigo dos acordos bilaterais celebrados entre Estados-Membros e [países] terceiros [vizinhos] nos termos do artigo 13.º [do mesmo regulamento], de forma que, antes do termo do prazo da estada de três meses, o residente fronteiriço que disponha de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço pode interromper a continuidade da estada ininterrupta e, após atravessar novamente a fronteira, voltar a ter direito a uma estada ininterrupta de três meses?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, pode considerar-se interrompida a continuidade da estada ininterrupta na aceção do artigo 5.º do Regulamento [n.º 1931/2006] se a entrada e a saída tiverem lugar no mesmo dia ou em [dois] dias consecutivos?

3) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão e negativa à segunda [questão], qual o lapso de tempo ou qual o critério de apreciação a ter em conta para que, nos termos do artigo 5.º do Regulamento [n.º 1931/2006], se possa considerar que se verificou uma rutura na continuidade da estada ininterrupta?

4) Em caso de resposta negativa à primeira questão, a disposição que autoriza uma estada ininterrupta por um máximo de três meses, contida no artigo 5.º do Regulamento [n.º 1931/2006], pode ser interpretada no sentido de que se deve calcular a permanência considerando as múltiplas entradas e saídas e que, tendo em conta o disposto no artigo 20.º, n.º 1, da Convenção de [a]plicação do Acordo de Schengen […] — e em quaisquer outras normas reguladoras do [e]spaço Schengen —, se o total perfizer noventa e três dias (três meses), a autorização de pequeno tráfego fronteiriço não confere direito a uma estada adicional dentro dos seis meses contados a partir da primeira entrada?

5) Em caso de resposta afirmativa à quarta questão, no cálculo global devem ser tidas em conta as entradas e as saídas múltiplas que tenham lugar no mesmo dia, ou as entradas e as saídas individuais no mesmo dia, e qual o método de cálculo a utilizar?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e quarta questões

19 O órgão jurisdicional de reenvio procura, no essencial, conhecer o âmbito exato da limitação de três meses de cada «estada ininterrupta» a que o titular de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço concedida ao abrigo do Regulamento n.º 1931/2006 tem direito, à luz da limitação da estada a três meses no total de seis meses prevista para os nacionais de países terceiros não sujeitos à obrigação de visto pela Convenção de aplicação do Acordo de Schengen e pelo Regulamento n.º 562/2006.

20 Esta questão equivale a perguntar se há que interpretar o Regulamento n.º 1931/2006 à luz do acervo de Schengen, ou se, pelo contrário, deve ser admitida uma interpretação autónoma.

21 De acordo com a primeira parte desta alternativa, que recolhe a preferência dos Governos húngaro e polaco, há que considerar que o Regulamento n.º 1931/2006 faz parte integrante do acervo de Schengen. Neste caso, deve primar sobre qualquer outra disposição a regra, específica desta última legislação, que limita as estadas de curta duração dos nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto a um total de três meses para um período de seis meses. Os titulares de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço, isentos da obrigação de visto em aplicação do Regulamento n.º 1931/2006, não constituem assim uma exceção. Os defensores desta tese alegam que, na medida em que não há um limite do número total de estadas sucessivas autorizadas, aqueles titulares beneficiam *de facto* de um direito de estada potencialmente ilimitado, porquanto lhes basta sair do território do Estado-Membro em causa ao fim de três meses e de a ele voltarem no dia seguinte para beneficiarem de um novo direito de estada trimestral.

22 Todavia, esta abordagem não é conforme com a letra nem com o espírito do Regulamento n.º 1931/2006.

23 O artigo 5.º deste regulamento remete para os acordos bilaterais a tarefa de fixar a duração máxima de cada estada autorizada, fixando a duração do limite em três meses por «cada estada ininterrupta». Esta precisão, bem como os termos em que está formulada, dissocia claramente a limitação no tempo do pequeno tráfego fronteiriço da «limitação Schengen», a qual não está ligada, de modo nenhum, a estadas ininterruptas. Esta interpretação é confirmada pelos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 1931/2006 dos quais resulta que, embora a Comissão tivesse inicialmente proposto um alinhamento sobre a estada máxima de três meses por semestre prevista no acervo de Schengen, o legislador da União previu uma limitação especial relativa a estadas ininterruptas. A este respeito, do facto de esta limitação impor, como no acervo de Schengen, uma duração máxima de três meses não pode resultar nenhuma dúvida sobre o seu caráter especial relativamente ao direito comum dos nacionais de países terceiros não sujeitos à obrigação de visto, uma vez que não resulta de nenhuma disposição do Regulamento n.º 1931/2006 que estes três meses estão inseridos num mesmo período de seis meses.

24 Por outro lado, o espírito do Regulamento n.º 1931/2006 incita, se necessário fosse, a conferir-lhe uma interpretação autónoma. Tanto os seus objetivos como as suas disposições indicam a intenção do legislador da União de criar, para o pequeno tráfego fronteiriço, regras derrogatórias do Regulamento n.º 562/2006. Estas regras têm por objetivo, como salientou o advogado-geral no n.º 52 das suas conclusões, permitir que os residentes das zonas fronteiriças em causa, fazendo-o para tomar em consideração as realidades locais, atuais ou historicamente herdadas, atravessem as fronteiras terrestres externas da União por razões legítimas de ordem económica, social, cultural ou familiar, fazendo-o de forma fácil, ou seja, sem constrangimentos administrativos excessivos, de maneira frequente mas também regular.

25 Não são convincentes as inquietações expressas pelos Governos húngaro e polaco relativamente às alegadas consequências negativas na ordem pública fronteiriça decorrentes de tal interpretação, na medida em que o direito assim concedido ao titular de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço não é incondicional nem absoluto. Com efeito, a obtenção dessa autorização está sujeita ao requisito da residência mínima de um ano na zona fronteiriça do país vizinho, cuja duração pode ser aumentada por acordo bilateral. Além do mais, nada se opõe a que tal acordo preveja uma duração máxima de estada ininterrupta mais curta do que os três meses previstos no Regulamento n.º 1931/2006, que são apenas o limite máximo. Além disso, a simplificação da passagem da fronteira destina-se, conforme resulta dos próprios termos do considerando 4 e do artigo 9.º, alínea b), deste regulamento, aos residentes fronteiriços de boa-fé que tenham razões legítimas, devidamente justificadas, para atravessar frequentemente uma fronteira terrestre externa. A este respeito, as

autoridades competentes têm a liberdade de aplicar as sanções referidas no artigo 7.º do Regulamento n.º 1931/2006 aos residentes fronteiriços que utilizem de forma abusiva ou fraudulenta a sua autorização de pequeno tráfego fronteiriço.

26 Por conseguinte, há que responder à primeira e quarta questões que o Regulamento n.º 1931/2006 deve ser interpretado no sentido de que o titular de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço concedida ao abrigo do regime específico do pequeno tráfego fronteiriço implementado por este regulamento, dentro dos limites previstos no referido regulamento e no acordo bilateral adotado para sua aplicação celebrado entre o país terceiro de que esse titular é nacional e o Estado-Membro vizinho, deve poder, por um lado, circular livremente na zona fronteiriça durante três meses se a sua estada for ininterrupta e, por outro, beneficiar de um novo direito de estada de três meses após cada interrupção da mesma.

Quanto à segunda questão

27 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio coloca, no essencial, o problema da frequência aceitável das interrupções da estada de um titular de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço na aceção do artigo 5.º do Regulamento n.º 1931/2006.

28 A este respeito, na sequência do que foi acima referido, deve considerar-se que a estada do titular de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço concedida ao abrigo do regime do pequeno tráfego fronteiriço é interrompida a partir do momento em que o interessado atravessa a fronteira para regressar ao seu Estado de residência em conformidade com a autorização que lhe foi concedida, não sendo necessário ter em conta o número de passagens efetuadas diariamente.

29 Assim, cabe responder à segunda questão que o artigo 5.º do Regulamento n.º 1931/2006 deve ser interpretado no sentido de que a interrupção da estada mencionada neste artigo se entende como a passagem, independentemente da sua frequência, ainda que essa passagem ocorra várias vezes por dia, da fronteira entre o Estado-Membro fronteiriço e o país terceiro onde reside o titular da autorização de pequeno tráfego fronteiriço, em conformidade com as condições fixadas nessa autorização.

Quanto às outras questões

30 Tendo em conta as respostas dadas à primeira, segunda e quarta questões, não há que responder à terceira e quinta questões.

Quanto às despesas

31 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 (Quarta Secção) declara:

1) **O Regulamento (CE) n.º 1931/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, que estabelece as regras para o pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados-Membros e que altera o disposto na Convenção de Schengen, deve ser interpretado no sentido de que o titular de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço concedida ao abrigo do regime específico do pequeno tráfego fronteiriço implementado por este regulamento, dentro dos limites previstos no referido regulamento e no acordo bilateral adotado para sua aplicação celebrado entre o país terceiro de que esse**

titular é nacional e o Estado-Membro vizinho, deve poder, por um lado, circular livremente na zona fronteiriça durante três meses se a sua estada for ininterrupta e, por outro, beneficiar de um novo direito de estada de três meses após cada interrupção da mesma.

2) **O artigo 5.º do Regulamento n.º 1931/2006 deve ser interpretado no sentido de que a interrupção da estada mencionada neste artigo se entende como a passagem, independentemente da sua frequência, ainda que essa passagem ocorra várias vezes por dia, da fronteira entre o Estado-Membro fronteiriço e o país terceiro onde reside o titular da autorização de pequeno tráfego fronteiriço, em conformidade com as condições fixadas nessa autorização.**

Assinaturas