CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 12 de Outubro de 1989 *

Senhor Presidente
Senhores Juízes,

1. Lothar Messner, nacional da República Federal da Alemanha, com domicílio na Alemanha, esteve na Itália para desempenhar a actividade de «consultor» numa filial italiana da empresa alemã para que trabalha.

2. Resulta dos autos do órgão jurisdicional nacional que L. Messner chegou à Itália em 27 de Abril de 1987 e que, em 8 de Maio, participou ao Comissariado da Polícia de Volterra o roubo da sua viatura. Por relatório de 4 de Junho de 1987, a polícia informou as autoridades judiciárias (o *Pretore*) de que L. Messner não tinha feito, nos três dias seguintes à sua entrada na Itália, a declaração de estada exigida.

3. No âmbito deste processo judicial, o *Pretore* submete ao Tribunal a seguinte questão:

«O artigo 3.°, alínea c), conjugado com o artigo 56.°, n.° 1, do Tratado pode ser interpretado no sentido de considerar legítima a imposição pela Itália a um cidadão de outro Estado-membro da CEE da obrigação de declarar a estada, nos três dias subsequentes à entrada no território, com cominação de uma sanção penal pelo incumprimento, tendo em conta que não existe qualquer razão concreta de ordem pública, de segurança ou de saúde que se possa considerar como presidindo a semelhante obrigação feudal de natureza e escopo manifestamente vexatórios e de clara inspiração xenófoba?».

4. Salientemos, antes de mais, que a questão se refere apenas à obrigação de declaração imposta directamente aos nacionais de outros Estados-membros e não às obrigações impostas pela legislação italiana aos hoteleiros, hospitais, particulares, etc., relacionadas com a estada de estrangeiros.

5. A disposição que fundamentou a acção penal contra L. Messner é o artigo 142.° do texto coordenado das leis da segurança pública aprovado pelo Decreto Real n.° 473, de 18 de Junho de 1931 (daqui em diante «TULPS»), que determina o seguinte:

«Os estrangeiros são obrigados a apresentarem-se, *nos três dias subsequentes à sua entrada no território do Estado,* às autoridades de segurança pública do lugar em que se encontrem, a fim de se darem a conhecer e de efectuarem a declaração de estada. A mesma obrigação incumbe aos estrangeiros quando mudem a sua residência de uma comuna do Estado para outra. Os estrangeiros em trânsito, que permaneçam por sua vontade no território do Estado, por um período que não exceda dois meses, só são obrigados a fazer a primeira declaração de entrada.»

* Língua original: francês.

6. O artigo 17.° do TULPS estabelece as sanções:

«As contravenções no disposto neste diploma, em relação às quais não esteja prevista sanção especial ou que não estejam previstas no código penal, são punidas com pena de prisão até três meses ou com multa até 80 000 LIT.»

O montante máximo da multa foi posteriormente elevado para 400 000 LIT.

7. Seguidamente [1], a obrigação de os nacionais dos outros Estados-membros assinalarem a sua presença à polícia foi mantida apenas para os trabalhadores assalariados e para os prestadores e destinatários de serviços que entrem no país com a intenção de nele permanecerem por um período igual ou inferior a três meses. Os que se estabelecerem na Itália com a intenção de aí exercer uma actividade por um período superior a três meses são, com efeito, obrigados a pedir um «cartão de residência nacional de um Estado-membro das Comunidades Europeias». Por este facto, as autoridades competentes são, por conseguinte, informadas da presença dessas pessoas no território nacional.

8. Vejamos, antes de mais, se, em princípio, a regulamentação em causa é compatível com o direito comunitário.

A — Quanto ao princípio

9. L. Messner permaneceu na Itália na qualidade de trabalhador assalariado ou de prestador de serviços. Ora, na medida em que nos interessam neste caso, as disposições comunitárias aplicáveis a estes dois tipos de situações baseiam-se em princípios idênticos.

10. Em primeiro lugar, resulta do artigo 8.° da Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257 de 19.10.1968, p. 13; EE 05 F1 p. 88) que:

«1. Os Estados-membros reconhecem o direito de permanência no seu território, sem que haja lugar à emissão do cartão de residência... ao trabalhador que exerça uma actividade assalariada com uma duração prevista não superior a três meses...

2. Em todos os casos previstos no n.° 1, *as autoridades competentes do Estado de acolhimento podem exigir ao trabalhador que lhes participe a sua presença no território.*»

11. Além disso, o artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172 de 28.6.1973, p. 14; EE 06 F1 p. 132) prevê que:

«relativamente aos prestadores e aos destinatários de serviços, o direito de permanência corresponde à duração da prestação.

1 — Ver artigos 1.°, 2.° e 3.° do decreto do presidente da República n.° 1656, de 30 de Dezembro de 1965, GURI n.° 55 de 3.3.1966, com as alterações nele introduzidas pela Lei n.° 127, de 4 de Abril de 1977, GURI n.° 105 de 19.4. 1977.

Se esta duração for superior a três meses, o Estado-membro em que se efectuar a prestação emite a autorização de residência comprovativa desse direito.

Se essa duração for inferior ou igual a três meses, o bilhete de identidade ou o passaporte ao abrigo do qual o interessado entrou no território bastam para a sua estada. *O Estado-membro pode, contudo, exigir que o interessado comunique a sua presença no território*».

12. Sendo, deste modo perfeitamente clara a situação no plano da legislação comunitária, não admira que o Tribunal, no seu acórdão de 7 de Julho de 1976, Watson e Belmann (118/75, Recueil, p. 1185), tenha declarado que:

«— o direito comunitário não retirou competência aos Estados-membros no que respeita às medidas destinadas a assegurar o conhecimento exacto pelas autoridades nacionais, dos movimentos da população que afectam o seu território;

— nos termos do artigo 8.°, n.° 2, da Directiva 68/360/CEE, e do artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 73/148/CEE, as autoridades competentes dos Estados-membros podem impor aos nacionais dos outros Estados-membros a obrigação de participarem a sua presença às autoridades do Estado em causa;

— tal obrigação, em si, não pode constituir violação das normas relativas à livre circulação das pessoas» (n.os 17 e 18) (tradução provisória).

13. Pode-se certamente compreender a reacção do *Pretore* de Volterra, que considera as disposições em causa incompatíveis com o sentimento crescente dos cidadãos dos Estados-membros de pertencerem a uma verdadeira comunidade de povos e de já não serem estrangeiros, no pleno sentido do termo, em qualquer dos outros onze países.

14. Por outro lado, a vontade dos governos de os Estados-membros conseguirem, na medida do possível, a abolição completa do controlo de pessoas nas fronteiras provocará provavelmente a manutenção de certas formalidades no interior dos países, a fim de se poder seguir o rasto dos delinquentes de todas as categorias e de permitir às autoridades nacionais que conheçam as pessoas que se dediquem temporariamente a actividades económicas no território nacional.

15. Face a uma medida como a que está em causa no presente processo, o Tribunal não se limitou a tomar conhecimento dela. Com efeito, tal como recordou no n.° 18 do acórdão Watson e Belmann, uma violação das normas relativas à livre circulação poderia, contudo,

«resultar das formalidades legais em questão, se as modalidades do controlo a que se destinam fossem concebidas de modo a restringir a liberdade de circulação pretendida pelo Tratado ou a limitar o direito atribuído pelo Tratado aos nacionais dos Estados-membros de entrarem e permanecerem no território de qualquer Estado-membro para os fins desejados pelo direito comunitário» (tradução provisória).

16. Falta-nos ainda, portanto, verificar se um prazo demasiado curto para efectuar

esta declaração de chegada, bem como uma sanção demasiado pesada em caso de infracção a esta norma, restringem a liberdade de circulação.

B — Quanto ao prazo

17. No acórdão Watson e Belmann, o Tribunal declarou:

«No que respeita, em especial, ao prazo para efectuar a declaração de chegada dos estrangeiros, as disposições do Tratado só seriam violadas *caso esse prazo não fosse fixado dentro de limites razoáveis*» (n.° 19) (tradução provisória).

18. Ora, não é certamente fácil determinar o que constitui um prazo razoável. Para o Governo italiano,

«o prazo de três dias para se apresentar às autoridades de segurança pública não é irracional: parece, na realidade, constituir um justo equilíbrio entre os interesses do estrangeiro que entrou no território nacional e os objectivos de conhecimento (dos movimentos dos estrangeiros no território) e de protecção (da ordem pública) que esta regra pretende satisfazer» [2].

A título comparativo, pode revelar-se útil examinar qual é a situação nos outros Estados-membros.

2 — Observações da República Italiana, p. 4 e 5.

19. Apenas um, a Alemanha, tem uma regulamentação mais restritiva do que a Itália. Naquele país, a declaração de chegada deve, com efeito, ocorrer «sem demora» (*«unverzüglich»*). (Esta regra só se aplica a estadas superiores a um mês e inferiores a três meses, feitas com o fim de exercer uma actividade lucrativa.)

20. Em todos os outros Estados-membros, a regulamentação é mais liberal. Nenhuma declaração de chegada se exige na Irlanda e na França. No Reino Unido, a legislação actualmente em vigor prevê uma declaração de chegada a fazer num prazo de sete dias, mas as autoridades competentes não a exigem aos nacionais dos outros Estados-membros. Na Dinamarca, o trabalhador independente ou assalariado que permaneça por um período inferior a três meses pode limitar-se a uma declaração a fazer às autoridades fiscais. Todavia, não há prazo fixado para essa declaração. Nos outros Estados-membros deve ser feita uma declaração de chegada, no prazo de oito dias (Bélgica, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos), dez dias (Portugal) ou quinze dias (Espanha).

21. Para apreciar o carácter de razoabilidade do prazo de três dias imposto pela Itália, é preciso ainda ter em consideração o facto de este prazo correr a partir do momento da passagem da fronteira. Ora, pode facilmente suceder que um viajante proveniente da Europa do Norte necessite de, pelo menos, dois dias para chegar a um lugar situado no sul da península.

22. Tem de, seguidamente, poder dispor do tempo necessário para se informar das diversas formalidades administrativas ine-

rentes à sua estada e para determinar a que autoridade se deve dirigir para fazer a declaração de estada. Consoante a importância da localidade, deve, com efeito, dirigir-se ao *sindaco*, ao *commissariato di polizia* ou à *questura*[3].

23. Finalmente, considero que se deve ter em conta a razão de ser da obrigação de fazer uma declaração de chegada.

24. Na medida em que tem por fim revelar a presença de delinquentes estrangeiros num certo local do território nacional, é evidentemente do interesse da ordem e da segurança públicas que a sua presença chegue ao conhecimento das autoridades o mais rapidamente possível. Mas não se duvide de que quem tenha qualquer coisa a esconder evitará certamente fazer uma declaração de chegada. Quanto a esses, o prazo de três dias não passará, portanto, de letra morta.

25. Mas a disposição legal tem certamente por objectivo, de um modo mais geral, «assegurar o conhecimento exacto, pelas autoridades nacionais, dos movimentos da população que afectam o seu território» (ver o n.° 17 do acórdão Watson e Belmann). A este respeito, e tratando-se de pessoas que vão estar no país por um período que pode ir até três meses, não me parece que o interesse público seja gravemente atingido se só fizerem a declaração oito ou mesmo dez dias após a sua chegada.

26. Por todas estas razões, sou de parecer que o prazo de três dias imposto pela Itália não pode ser considerado «fixado dentro de limites razoáveis», segundo a expressão utilizada no acórdão Watson e Belmann.

C — Quanto às sanções

27. A propósito das sanções que as autoridades nacionais podem legitimamente aplicar em casos deste tipo, encontramos preciosos critérios de apreciação no acórdão Watson e Belmann e no acórdão Pieck[4].

28. Nos n.os 20 e 21 do acórdão Watson e Belmann, o Tribunal afirmou o seguinte:

«de entre as sanções cominadas para a inobservância das formalidades impostas quanto à declaração e ao registo, *a expulsão de pessoas protegidas pelo direito comunitário seria certamente incompatível com as disposições do Tratado*, dado que tal medida constitui a negação do próprio direito atribuído e garantido pelo Tratado, como o Tribunal já afirmou noutras circunstâncias;

Quanto às restantes sanções tais como a multa e a prisão, embora as autoridades nacionais tenham a faculdade de sujeitar o desrespeito das disposições relativas à declaração de presença dos estrangeiros a *sanções equiparáveis às que se aplicam a infracções nacionais da mesma gravidade*, não se justificaria, no entanto, cominar uma sanção de tal forma desproporcionada à gravidade da infracção, que se transformasse num entrave

3 — Nascimbene, B.: *Lo straniero nel diritto italiano*, Milão, Giuffré, 1988, p. 22 e 23.

4 — Acórdão de 3 de Julho de 1980, Regina/Stanislaus Pieck (157/79, Recueil, p. 2171).

à livre circulação das pessoas» (tradução provisória).

29. No acórdão Pieck, o Tribunal precisou o seu ponto de vista quanto à pena de prisão. No n.° 20 deste acórdão, lê-se o seguinte:

«O facto de um nacional comunitário a quem se aplica o regime da livre circulação dos trabalhadores não se munir do cartão de residência especial previsto no artigo 4.° da Directiva 68/360/CEE, não pode ser punido com uma proposta de expulsão ou com pena que possa ir até à de prisão» (tradução provisória).

30. Neste processo, a infracção não era a mesma, pois o infractor não se havia munido do cartão de residência. Pode admitir-se que, quando um estrangeiro não cuida, como L. Messner, de fazer a declaração de chegada comete uma infracção menos grave. Por conseguinte e *a fortiori*, a pena de prisão deveria ser afastada neste caso.

31. Quanto ao montante da multa, podem fazer-se as observações seguintes. As multas previstas pelos outros Estados-membros para punir a falta de declaração oscilam entre 60 e 1 500 BFR na Bélgica, entre 250 a 2 500 LFR no Luxemburgo e elevam-se a um máximo de 5 000 HFL nos Países Baixos e de 5 000 DM na Alemanha.

32. A Comissão refere nas suas observações escritas, a título de comparação, que o artigo 11.°, n.° 2, da Lei italiana n.° 1228, de 24 de Setembro de 1954[5], pune com uma multa de apenas 10 000 LIT, no máximo, a violação de uma obrigação equivalente, ou seja, a que é imposta tanto aos nacionais italianos como aos estrangeiros, de requererem a sua inscrição no registo da comuna em que se estabelecem após uma estada fora do país. Esta multa foi posteriormente elevada para 50 000 LIT.

33. Parece-me que esta disposição constitui um bom critério de comparação, com vista à aplicação do princípio de «sanções equiparáveis às que se aplicam a infracções nacionais da mesma gravidade», deduzido pelo Tribunal no acórdão Watson e Belmann. Uma vez que a infracção que consiste em não fazer a declaração de chegada não é, certamente, mais grave do que a resultante da falta de inscrição no registo da comuna em caso de estabelecimento definitivo, sou de parecer que um juiz nacional não deveria condenar, em caso de falta da declaração de chegada, em multa superior a que aplicaria em caso de falta de inscrição no registo da comuna.

34. Uma multa que pode elevar-se até um máximo de 50 000 LIT não poderia, de resto, ser considerada como «uma sanção de tal forma desproporcionada à gravidade da infracção, que se transformasse num entrave à livre circulação das pessoas» (acórdão Watson e Belmann, n.° 21) (tradução provisória).

5 — GURI n.° 8 de 12.1.1955.

35. Em conclusão, proponho a seguinte resposta à questão apresentada pelo *Pretore* de Volterra:

«O direito comunitário não se opõe, em princípio, a uma regra de direito interno que impõe aos nacionais dos outros Estados-membros a obrigação de efectuar uma declaração de estada.

O prazo fixado para o cumprimento dessa obrigação deve, todavia, ser razoável, o que não é o caso de um prazo de três dias que começa a correr a partir da entrada num território.

A multa prevista em caso de incumprimento dessa obrigação deve ser comparável, pela sua natureza e montante, à aplicável a uma infracção da mesma importância, cometida por um nacional do Estado-membro de acolhimento.»