



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19: Escrutínio limitado dos controlos nas fronteiras internas e ações descoordenadas nos Estados-Membros

Índice

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO	2
a) Introdução geral	2
b) Posição da Comissão sobre as principais observações e recomendações do TCE.....	3
c) Última evolução pertinente e próximas etapas	4
II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE	4
1. Supervisão pela Comissão da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas	4
2. Esforços desenvolvidos pela Comissão para facilitar a coordenação e a cooperação em matéria de reintrodução dos controlos nas fronteiras.....	5
3. Acompanhamento e coordenação pela Comissão das restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros	6
III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE	7
Recomendação 1: Realizar um escrutínio rigoroso dos controlos nas fronteiras internas	7
Recomendação 2: Melhorar o processo de recolha de dados sobre as restrições de viagem.....	8
Recomendação 3: Dar orientações mais exequíveis sobre a aplicação dos controlos nas fronteiras internas	8

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 259.º do Regulamento Financeiro, a publicar juntamente com o relatório especial.

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

a) Introdução geral

O espaço sem controlos nas fronteiras internas («espaço Schengen») é o maior espaço de livre circulação do mundo com mais de 420 milhões de pessoas em 26 países. Durante os últimos dois anos, a pandemia de COVID-19 colocou o espaço Schengen sob grande pressão, o que fez com que vários Estados-Membros reintroduzissem os controlos nas fronteiras internas.

A pandemia de COVID-19 é uma crise de saúde pública, assumindo proporções sem precedentes. É a primeira vez que a Comissão se vê confrontada com uma pandemia que afeta todos os Estados-Membros, sem exceção, sendo necessários esforços significativos para dar resposta a este desafio com a devida prioridade.

Para resolver a situação nas fronteiras internas, a Comissão formulou várias orientações e recomendações. Além disso, a experiência mostrou que os instrumentos utilizados atualmente no sistema Schengen são insuficientes para responder eficazmente a uma crise como a atual. Por conseguinte, a Estratégia de Schengen, de 2 de junho de 2021, anunciou várias medidas para corrigir esta situação, nomeadamente uma proposta da Comissão para alterar o Código das Fronteiras Schengen¹, e uma atualização do manual prático para os guardas de fronteira. Essa proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen foi apresentada em 14 de dezembro de 2021², com base numa avaliação de impacto exaustiva que analisou com atenção e mais especificamente os problemas causados pela crise da pandemia de COVID-19.

O espaço sem controlos nas fronteiras internas tem por base o direito de livre circulação dos cidadãos da UE e respetivos familiares dentro da UE, sendo uma das conquistas mais valorizadas ao nível da UE e uma grande força motriz da sua economia. Contudo, os dois conceitos regem-se por regimes jurídicos diferentes e aplicam-se a grupos de países diferentes. A livre circulação, não obstante ser um direito fundamental, pode ainda assim estar sujeita a limitações, que têm de cumprir os princípios gerais do direito da UE, em especial os princípios da não-discriminação e da proporcionalidade.

No contexto da extraordinária ameaça suscitada pela pandemia de COVID-19, os Estados-Membros introduziram algumas medidas de saúde pública que afetaram o direito à livre circulação na União Europeia. Desde o início da pandemia que a Comissão trabalhou em coordenação com os Estados-Membros no que diz respeito às restrições de viagem associadas à COVID-19 que estes impuseram³, desenvolvendo instrumentos como o mapa-semáforo que é publicado semanalmente pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças⁴ e o Certificado Digital COVID da UE⁵. Ao

¹ 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) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

² COM(2021) 891 final.

³ As orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais, emitidas pela Comissão Europeia, encontram-se disponíveis em: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexUri.do?uri=CELEX:52020XC0316(03):PT-PT).

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_pt.

longo deste processo, a Comissão salientou sempre a necessidade de os Estados-Membros fornecerem informações claras, exaustivas e atempadas sobre quaisquer restrições de viagem aplicáveis.

Quando monitorizou a conformidade das restrições de viagem dos Estados-Membros com o direito da UE, a Comissão teve de tomar em consideração a competência dos Estados-Membros no domínio da saúde pública. A Comissão teve constantemente de estabelecer um equilíbrio entre as restrições necessárias para proteger a vida das pessoas e as restrições à liberdade de circulação, em conformidade com os princípios gerais do direito da UE, como a proporcionalidade e a não-discriminação.

A auditoria realizou-se no auge da pandemia de COVID-19, numa altura em que todos os recursos possíveis foram mobilizados para responder à crise sem precedentes. O facto de a auditoria se realizar precisamente nessa altura fez com que a Comissão tivesse de mobilizar recursos valiosos para proceder a essa auditoria, desviando-os da gestão da crise. Uma consequência indubitavelmente não intencional, mas ainda assim indesejável, para a qual a Comissão gostaria de chamar a atenção do TCE.

b) Posição da Comissão sobre as principais observações e recomendações do TCE

A Comissão toma nota do relatório do TCE relativo à ação da Comissão para proteger o direito de livre circulação de pessoas durante a pandemia de COVID-19, com destaque para os controlos nas fronteiras internas Schengen e as restrições de viagem.

No que diz respeito à supervisão por parte da Comissão da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, a Comissão não teve em conta os pedidos escritos de informações adicionais no contexto em rápida evolução da pandemia de COVID-19. Em vez disso, a Comissão procedeu a um debate ativo e precoce sobre a questão dos controlos nas fronteiras internas, reintroduzidos pelos Estados-Membros em resposta à COVID-19, nas reuniões regulares do «Grupo de Informação COVID-19 — Assuntos Internos», em que as informações divulgadas pela imprensa e as queixas individuais foram acompanhadas em colaboração com as autoridades nacionais competentes. Além disso, a Comissão propôs a alteração do Código das Fronteiras Schengen, com vista a reforçar nomeadamente as possibilidades de supervisão por parte da Comissão.

O acompanhamento e a coordenação por parte da Comissão das restrições à livre circulação relacionadas com viagens impostas pelos Estados-Membros, em especial a avaliação da sua proporcionalidade e não discriminação, enfrentaram condicionalismos e desafios decorrentes da pandemia de COVID-19, nomeadamente a rapidez com que as medidas eram alteradas. Neste contexto, as orientações pormenorizadas sobre as restrições de viagem apresentadas pela Comissão, e adotadas pelo Conselho sob a forma de recomendações⁶, tornaram-se gradualmente mais pormenorizadas e adaptadas à evolução epidemiológica. A recomendação fornece à Comissão uma base de referência importante para a avaliação das medidas dos Estados-Membros. Com base nas melhorias introduzidas no quadro jurídico pelo regulamento relativo ao Certificado Digital

⁶ Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (a versão consolidada está disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Esta recomendação foi substituída pela Recomendação (UE) 2022/107 do Conselho, de 25 de janeiro de 2022, sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19 e que substitui a Recomendação (UE) 2020/1475 (disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

COVID da UE⁷, a Comissão tomou igualmente medidas para simplificar a recolha de informações sobre as restrições de viagem dos Estados-Membros.

No que se refere às recomendações, a Comissão aceita as recomendações 1, alíneas a), b), c) e d). Não aceita a recomendação 1, alínea e). A Comissão aceita as recomendações 2 e 3.

A posição da Comissão é explicada em pormenor nas secções II e III.

c) Última evolução pertinente e próximas etapas

Para facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, com base numa proposta da Comissão, o regulamento relativo ao Certificado Digital COVID da UE. O regulamento é aplicável desde 1 de julho de 2021. O Certificado Digital COVID da UE é uma forma gratuita, simples e segura de demonstrar o estatuto de uma pessoa relativamente à COVID-19 e tem sido um elemento crucial na resposta dada pela Europa à pandemia de COVID-19.

Além disso, em 25 de janeiro de 2022, o Conselho adotou, com base numa proposta da Comissão, uma recomendação sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19, que substitui a anterior recomendação sobre a matéria.

No que diz respeito à proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen, de 14 de dezembro de 2021 [COM(2021) 891 final], as negociações já tiveram início no Conselho, tendo a primeira leitura sido concluída no final de janeiro de 2022.

Até à data, realizaram-se duas reuniões de peritos com os Estados-Membros, em outubro e dezembro de 2021, para debater a atualização do manual prático para os guardas de fronteira, que deverá ser publicado até ao final do ano.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Supervisão pela Comissão da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas

No que diz respeito à supervisão pela Comissão da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, no contexto da rápida evolução da pandemia de COVID-19, considerou-se que os pedidos escritos de informações adicionais não eram a forma mais eficiente de exercer essa supervisão; não obstante, a Comissão procedeu a um debate ativo e precoce sobre a questão dos controlos nas fronteiras internas, reintroduzidos pelos Estados-Membros em resposta à COVID-19, nas reuniões regulares do «Grupo de Informação COVID-19 — Assuntos Internos», em que as informações divulgadas pela imprensa e as queixas individuais foram acompanhadas em colaboração com as autoridades nacionais competentes.

⁷ Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19. Encontra-se disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

As informações fornecidas pelos Estados-Membros — notificações e relatórios *ex post* — foram insuficientes. Quando, no decurso de 2017, a Comissão tentou resolver esta questão com os Estados-Membros que mantinham em vigor controlos nas fronteiras internas há já vários anos, as respostas obtidas foram insuficientes para permitir uma avaliação sólida.

Contudo, tal ficou a dever-se não só a uma intervenção insuficiente por parte da Comissão, como também a um quadro jurídico inadequado à finalidade visada. Este aspeto constava das conclusões da avaliação de impacto de maio de 2021⁸ e foi abordado na proposta da Comissão de alteração do Código das Fronteiras Schengen, de 14 de dezembro de 2021.

Em junho de 2021, no quadro da Estratégia de Schengen já havia sido anunciado que «[é] importante que o debate político se debruce sobre todos os elementos da complexa arquitetura de apoio ao bom funcionamento de Schengen. Para o efeito, a Comissão relançará a adoção do “Relatório sobre o estado de Schengen”, que servirá de base para os debates no Fórum anual. O relatório exporá de forma resumida a situação no que diz respeito à ausência de controlos nas fronteiras internas, aos resultados das avaliações de Schengen e fará o ponto da situação quanto à aplicação das recomendações. A Comissão integrará nos relatórios um “Painel de Avaliação do estado de Schengen” a fim de avaliar, de uma forma interligada, a aplicação do acervo de Schengen nos diferentes domínios estratégicos e como prestar um maior apoio aos Estados-Membros na resposta a quaisquer desafios que se coloquem.» Este requisito também figura na proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen. Além disso, a proposta prevê a obrigação de os Estados-Membros justificarem, no mínimo anualmente, a necessidade e a proporcionalidade dos controlos nas fronteiras internas, quando esses controlos estiverem em vigor há mais de 12 meses.

2. Esforços desenvolvidos pela Comissão para facilitar a coordenação e a cooperação em matéria de reintrodução dos controlos nas fronteiras

Uma vez que a proteção da saúde pública é essencialmente uma competência nacional, qualquer decisão de aplicar restrições de viagem relacionadas com a pandemia de COVID-19 e de as executar através de controlos nas fronteiras cabe aos governos nacionais. A Comissão não pode levantar objeções a estas restrições de viagem desde que respeitem os princípios da proporcionalidade e da não-discriminação. Na ausência de um quadro jurídico vinculativo que permita uma intervenção da Comissão, os Estados-Membros continuam a ser competentes para adotar medidas a nível nacional, pelo que os esforços da Comissão para coordenar essas ações dependem da boa vontade dos Estados-Membros.

No que diz respeito aos controlos nas fronteiras internas, esta questão foi uma das principais conclusões da avaliação de impacto⁹ da proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen, tendo igualmente sido tida em conta no artigo 28.º da proposta da Comissão adotada.

Apesar das limitações do quadro jurídico aplicável, a Comissão fez tudo o que estava ao seu alcance para coordenar a resposta dos Estados-Membros no que diz respeito aos controlos nas fronteiras internas e às restrições de viagem. O Grupo de Informação COVID-19 — Fronteiras (posteriormente designado «Assuntos Internos») reuniu-se (por videoconferência) 33 vezes entre o final de fevereiro e setembro de 2020. Participaram nessas reuniões todos os Estados-Membros e países associados a Schengen, diferentes serviços da Comissão (geralmente DG HOME, SANTE,

⁸ Ver a p. 21 da avaliação de impacto e o respetivo anexo XII.

⁹ Ver o ponto 4.2.1 da avaliação de impacto.

ECHO, JUST, MOVE, SG, mas também ocasionalmente outras direções-gerais, consoante os temas debatidos, como as DG EMPL, AGRI, TAXUD, etc.), bem como agências (Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, Centro Europeu de Controlo e Prevenção das Doenças) e o Secretariado do Conselho. O Grupo tinha como missão proporcionar um fórum *ad hoc* para que os Estados-Membros, os países associados a Schengen, os serviços da Comissão e as agências pudessem resolver todas as questões relacionadas com as fronteiras e os assuntos internos associadas à crise da COVID-19. É importante ter presente que estas ações foram executadas no contexto do maior desafio global enfrentado pelo mundo nos tempos modernos.

A Comissão também emitiu pró-ativamente uma grande quantidade de documentos de orientação destinados aos Estados-Membros sob a forma de comunicações, orientações e propostas de recomendações do Conselho, bem como propostas legislativas referentes a setores específicos. Estas orientações foram emitidas em função da evolução e das diferentes fases da pandemia.

A Estratégia de Schengen de junho de 2021 sublinhou igualmente que a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, especialmente os reintroduzidos em resposta à COVID-19, teve um grande impacto nos cidadãos e na economia devido à falta de coordenação entre os Estados-Membros, especialmente nas zonas transfronteiriças. A estratégia fez igualmente referência ao vasto leque de orientações e recomendações adotadas na sequência da pandemia de COVID-19, especialmente o sistema de «corredores verdes», em resposta à suspensão do tráfego de mercadorias nas fronteiras internas. Para estar mais bem preparada para responder a futuras crises e no caso de o controlo nas fronteiras internas voltar a ser inevitável, a estratégia comprometeu-se a codificar as medidas de atenuação pertinentes que constavam das orientações e recomendações elaboradas em relação à COVID-19 num manual prático para os guardas de fronteira, que deverá passar a ser o primeiro parâmetro de referência para os guardas de fronteira numa situação de crise. Este processo de atualização do manual está em curso, tal como explicado no ponto I, alínea c), *supra*.

3. Acompanhamento e coordenação pela Comissão das restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros

O acompanhamento das restrições à liberdade de circulação relacionadas com viagens e impostas pelos Estados-Membros em resposta à pandemia de COVID-19 está sujeito a vários condicionalismos e desafios.

Ao avaliar a sua proporcionalidade, a Comissão deve efetuar uma análise casuística das medidas dos Estados-Membros, tendo em conta fatores como a situação epidemiológica, a situação geográfica dos Estados-Membros, as medidas nacionais adotadas para combater a pandemia, as isenções previstas para as pessoas que viajem por razões essenciais e outras considerações (por exemplo, as diferentes capacidades dos Estados-Membros em matéria de cuidados de saúde). A dificuldade desta análise é agravada pela rapidez com que as medidas são alteradas.

Ao mesmo tempo, as orientações sobre as restrições de viagem apresentadas pela Comissão e adotadas pelo Conselho tornaram-se mais pormenorizadas ao longo do tempo e adaptaram-se à evolução epidemiológica, como as novas variantes do SARS-CoV-2 que causam grande preocupação, o aumento da taxa de vacinação ou a implantação do Certificado Digital COVID da UE.

A recomendação, adotada pela primeira vez em outubro de 2021, não incluiu apenas princípios gerais, como forneceu também aos Estados-Membros um quadro comum destinado a facilitar a aplicação prática desses princípios, de forma coordenada, à situação excecional causada pela pandemia de COVID-19. Uma vez que foi adotada pelo Conselho e, por conseguinte, aprovada pelos Estados-Membros, a recomendação forneceu à Comissão um parâmetro útil nos seus contactos

periódicos com os Estados-Membros para determinar quais as medidas que podem ser consideradas conformes com o princípio da proporcionalidade e da não-discriminação.

Além disso, a adoção do regulamento relativo ao Certificado Digital COVID da UE, em junho de 2021, introduziu melhorias importantes no quadro jurídico aplicável. Nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do referido regulamento, os Estados-Membros devem informar a Comissão e os outros Estados-Membros das restrições impostas aos titulares de um Certificado Digital COVID da UE, se possível com 48 horas de antecedência. Neste contexto, os Estados-Membros devem justificar essas restrições, o seu âmbito de aplicação e a sua duração. Este novo requisito jurídico facilita a análise das medidas dos Estados-Membros pela Comissão e permitiu-lhe simplificar a recolha de informações sobre as restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE

Recomendação 1: Realizar um escrutínio rigoroso dos controlos nas fronteiras internas

A Comissão já tomou medidas para melhorar a legislação em vigor, propondo alterações exaustivas ao Código das Fronteiras Schengen. Estas incluem, entre outros, um limiar crescente para os Estados-Membros provarem a proporcionalidade e a necessidade dos controlos nas fronteiras internas, em função do tempo decorrido desde a sua reintrodução, bem como modelos para as notificações e os relatórios *ex post*, cuja qualidade deve ser melhorada.

Contudo, a Comissão gostaria de salientar que, embora tenha o direito de iniciativa legislativa e tenha adotado uma proposta, o derradeiro texto legislativo será o resultado das negociações entre os legisladores, ou seja, entre o Parlamento Europeu e o Conselho.

A Comissão aceita as recomendações 1, alíneas a), b), c) e d) e considera que foi dada uma resposta parcial às mesmas na proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen, adotada em 14 de dezembro de 2021, e na correspondente avaliação de impacto. A capacidade da Comissão para cumprir os prazos fixados pelas recomendações dependerá da adoção da proposta.

A recomendação 1, alínea e), não é aceite, uma vez que aconselha a Comissão a aplicar medidas coercivas. Tal interfere com o poder discricionário da Comissão no que diz respeito à sua política de execução e à necessidade de decidir se deve ou não, e quando, iniciar um procedimento por infração ou recorrer ao Tribunal de Justiça, tal como explicado mais pormenorizadamente na Comunicação «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação»¹⁰.

¹⁰ Comunicação da Comissão – Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação, C(2016)8600 (JO C 18 de 19.1.2017, p. 10).

Recomendação 2: Melhorar o processo de recolha de dados sobre as restrições de viagem

A Comissão aceita a recomendação 2. A Comissão já propôs o que acabou por ser o artigo 11.º do regulamento relativo ao Certificado Digital COVID da UE, nos termos do qual os Estados-Membros informam a Comissão e os outros Estados-Membros sobre as restrições impostas aos titulares de um Certificado Digital COVID da UE.

Para o efeito, os Estados-Membros são obrigados a fornecer informações sobre as razões dessas restrições, o seu âmbito de aplicação, especificando quais os titulares de certificados que estão sujeitos a essas restrições, ou isentos, bem como a data de entrada em vigor e a duração das referidas restrições. A Comissão continua a recolher informações junto dos Estados-Membros sobre a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho e do regulamento relativo ao Certificado Digital COVID da UE e acompanha os Estados-Membros sempre que necessário.

Caso tal se revele insuficiente, a Comissão avaliará se devem ser fornecidas orientações adicionais aos Estados-Membros. De qualquer modo, a Comissão tenciona ter em conta os ensinamentos retirados no contexto da atualização por ela prevista das orientações da UE de 2009 sobre a livre circulação¹¹.

Recomendação 3: Dar orientações mais exequíveis sobre a aplicação dos controlos nas fronteiras internas

A Comissão aceita as recomendações 3, alíneas a) e b). Essas recomendações serão abordadas na próxima revisão do manual prático para os guardas de fronteira, tal como anunciado no relatório da avaliação de impacto que acompanha a proposta 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 (SWD/2021/462 final). Este processo de atualização do manual já está em curso.

¹¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre orientações para assegurar uma transposição e aplicação mais adequadas da Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros [COM(2009) 313 final].