

Relatório especial

Livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19

Escrutínio insuficiente dos controlos nas fronteiras internas e ações descoordenadas dos Estados-Membros



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Introdução	01-19
Livre circulação de pessoas: uma grande realização da UE	01-04
O espaço Schengen	05-09
Controlos nas fronteiras internas para fazer cumprir as restrições de viagem devido à COVID-19	10-13
Medidas da UE durante a pandemia de COVID-19	14-17
Desafios e futuro do mecanismo de Schengen	18-19
Âmbito e método da auditoria	20-24
Observações	25-75
A supervisão, pela Comissão, das medidas dos Estados-Membros foi reduzida e dificultada pelo quadro jurídico	25-50
A Comissão não escrutinou devidamente a reintrodução de controlos nas fronteiras internas	26-45
A Comissão supervisiona as restrições de viagem, mas o seu trabalho é dificultado por limitações do quadro jurídico	46-50
Apesar dos esforços da Comissão e do ECDC, as ações dos Estados-Membros foram, na sua maioria, descoordenadas	51-75
A Comissão e o ECDC emitiram atempadamente orientações pertinentes para facilitar a coordenação a nível da UE	53-68
Os Estados-Membros aplicaram abordagens descoordenadas das restrições de viagem e nas fronteiras internas relacionadas com a COVID-19	69-75
Conclusões e recomendações	76-86
Anexos	
Anexo I – Amostra de 10 notificações dos Estados-Membros relativas a controlos nas fronteiras internas entre 2015 e 2019	
Anexo II – Documentos de orientação pertinentes publicados pela Comissão até junho de 2021	

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Respostas do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC)

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I O direito de os cidadãos da UE circularem livremente no território dos seus Estados-Membros é uma das quatro liberdades fundamentais da União Europeia. Além disso, a supressão dos controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen permitiu a criação de uma zona de deslocações sem fronteiras, o que facilita ainda mais a circulação de pessoas.

II Desde 2020, os Estados-Membros reintroduziram controlos nestas fronteiras sobretudo para fazer cumprir as restrições à livre circulação impostas devido à pandemia de COVID-19. A legislação de Schengen estipula que os controlos nas fronteiras internas devem ser proporcionados e uma medida de último recurso, continuando a Comissão a ser responsável por verificar se estão em conformidade com a legislação da UE.

III A finalidade da presente auditoria foi determinar se a Comissão tinha tomado medidas eficazes para proteger o direito de livre circulação de pessoas durante a pandemia de COVID-19. Foram abrangidos os controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen, as restrições de viagem conexas e os esforços de coordenação a nível da UE, no período que decorre até ao final de junho de 2021. O Tribunal espera que a auditoria contribua para o debate em curso sobre a revisão do sistema de Schengen, incluindo a revisão do Código das Fronteiras Schengen.

IV O Tribunal conclui que, embora a Comissão tenha verificado as restrições à livre circulação impostas pelos Estados-Membros, as limitações do quadro jurídico dificultaram o seu papel de supervisão. Além disso, não realizou um escrutínio adequado para assegurar que os controlos nas fronteiras internas cumprem a legislação de Schengen. O Tribunal constatou que as notificações dos Estados-Membros relativas a estes controlos não continham provas suficientes de que eram uma medida de último recurso, proporcionada e de duração limitada. Os Estados-Membros nem sempre notificaram à Comissão os novos controlos nas fronteiras ou enviaram os relatórios *ex post* obrigatórios contendo a avaliação, entre outros aspetos, da eficácia e da proporcionalidade dos controlos que realizam nas fronteiras internas. Nos casos em que os enviaram, os relatórios não incluíam informações suficientes sobre estes aspetos importantes.

V A falta de comunicação de informações essenciais por parte dos Estados-Membros impediu a Comissão de analisar com rigor se as medidas de controlo nas fronteiras cumpriam a legislação de Schengen. Contudo, desde o início da pandemia de

COVID-19, a Comissão não solicitou informações adicionais aos Estados-Membros nem emitiu qualquer parecer sobre os controlos nas fronteiras.

VI Os controlos nas fronteiras internas foram muitas vezes introduzidos para fazer cumprir variadas restrições de viagem relacionadas com a COVID-19. Embora a Comissão seja responsável por verificar a conformidade destas restrições com o princípio da livre circulação, as limitações do quadro jurídico dificultaram o seu trabalho neste domínio. Contrariamente ao caso dos controlos nas fronteiras internas, os Estados-Membros não estavam obrigados a informar a Comissão sobre as restrições de viagem. Além disso, o procedimento de infração, que é o único instrumento de que a Comissão dispõe para fazer respeitar o direito de livre circulação, não é adequado para situações como a pandemia de COVID-19.

VII A Comissão e o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) emitiram orientações atempadas para facilitar a coordenação dos controlos nas fronteiras internas e das restrições de viagem. No entanto, estas orientações não continham informações práticas, por exemplo sobre a forma como os Estados-Membros devem demonstrar a conformidade com os princípios da proporcionalidade e da não discriminação, nem apresentavam boas práticas de gestão das fronteiras internas durante a pandemia de COVID-19. O ECDC não avalia exaustivamente a utilidade e o impacto das suas orientações, pois não tem a obrigação legal de o fazer.

VIII A Comissão tomou iniciativas importantes para coordenar as medidas que afetam a livre circulação. Lançou igualmente a plataforma Re-open EU, dirigida aos cidadãos, visando consolidar as informações essenciais sobre as restrições de viagem. Não obstante, as práticas dos Estados-Membros mostram que, mesmo um ano após o início da pandemia, as respostas continuavam a ser na sua maioria descoordenadas e nem sempre estavam em consonância com as orientações da Comissão e as recomendações do Conselho.

IX Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- realizar um escrutínio rigoroso dos controlos nas fronteiras internas;
- simplificar o processo de recolha de dados sobre as restrições de viagem;
- dar orientações mais exequíveis sobre a aplicação dos controlos nas fronteiras internas.

X Além disso, o ECDC deve melhorar o acompanhamento da aplicação das suas orientações.

Introdução

Livre circulação de pessoas: uma grande realização da UE

01 A livre circulação de pessoas é o direito de os cidadãos da União Europeia (UE) e os nacionais de países terceiros que aí têm residência legal circularem e residirem livremente no território dos Estados-Membros da UE. Situando-se no cerne do projeto europeu desde a sua criação, é uma das quatro liberdades fundamentais da União (juntamente com a livre circulação de mercadorias, serviços e capitais). O Tratado da União Europeia (TUE) estabelece¹ que a União "proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas (...)". A liberdade de circulação está ainda consagrada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia² (TFUE) e na Diretiva Livre Circulação³.

02 Os cidadãos da UE consideram a liberdade de circulação uma realização particularmente significativa da integração europeia. "A liberdade de viajar, estudar e trabalhar em qualquer parte da UE" é o aspeto mais frequentemente associado à União Europeia, tendo sido classificado em primeiro lugar em todos os 27 Estados-Membros da União, à frente do euro e da paz⁴.

03 À semelhança de outros direitos fundamentais, o direito dos cidadãos da União à livre circulação não é absoluto. A legislação da UE permite restringir a livre circulação dos cidadãos da União por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública⁵. Estas restrições devem ser conformes com os princípios gerais do direito da UE, nomeadamente a proporcionalidade e a não discriminação.

¹ Artigo 3º, nº 2, do TUE.

² Artigo 20º, nº 2, alínea a), e artigo 21º, nº 1, do TFUE.

³ 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, que altera o Regulamento (CEE) nº 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (conhecida como Diretiva Livre Circulação).

⁴ Eurobarometer 95, primavera de 2021.

⁵ Artigos 27º e 29º da Diretiva 2004/38/CE.

04 A livre circulação de pessoas na UE é diferente da supressão dos controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen, que permitiu a criação de uma zona de deslocações sem fronteiras (em que os cidadãos podem circular livremente sem serem sujeitos a controlos nas fronteiras internas). Os cidadãos da UE gozam de liberdade de circulação em toda a União, incluindo de e para Estados-Membros da UE que (ainda) não suprimiram os controlos nas fronteiras internas. Embora, por si só, estes controlos não restrinjam a livre circulação, na prática a sua ausência facilita a circulação de pessoas.

O espaço Schengen

05 As deslocações num espaço sem fronteiras são regidas pelo Acordo de Schengen, pela sua Convenção de Aplicação⁶ e pelo Código das Fronteiras Schengen⁷, tendo por finalidade eliminar os controlos físicos nas fronteiras entre os países signatários (a seguir designadas por "fronteiras internas"). Atualmente, participam no sistema Schengen 22 Estados-Membros da UE, bem como a Islândia, a Noruega, o Listenstaine e a Suíça, ao contrário de alguns Estados-Membros da União: a Irlanda optou por não participar, enquanto a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia são países candidatos a Schengen.

06 Embora a principal finalidade da legislação de Schengen seja suprimir as fronteiras internas, permite a reintrodução temporária dos controlos nas mesmas nas seguintes situações graves e em plena conformidade com os princípios gerais do direito da UE, nomeadamente a proporcionalidade e a não discriminação:

- o ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro⁸;

⁶ Acordo 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; [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; JO L 239 de 22.9.2000, pp. 13-18 e 19-62.

⁷ [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).

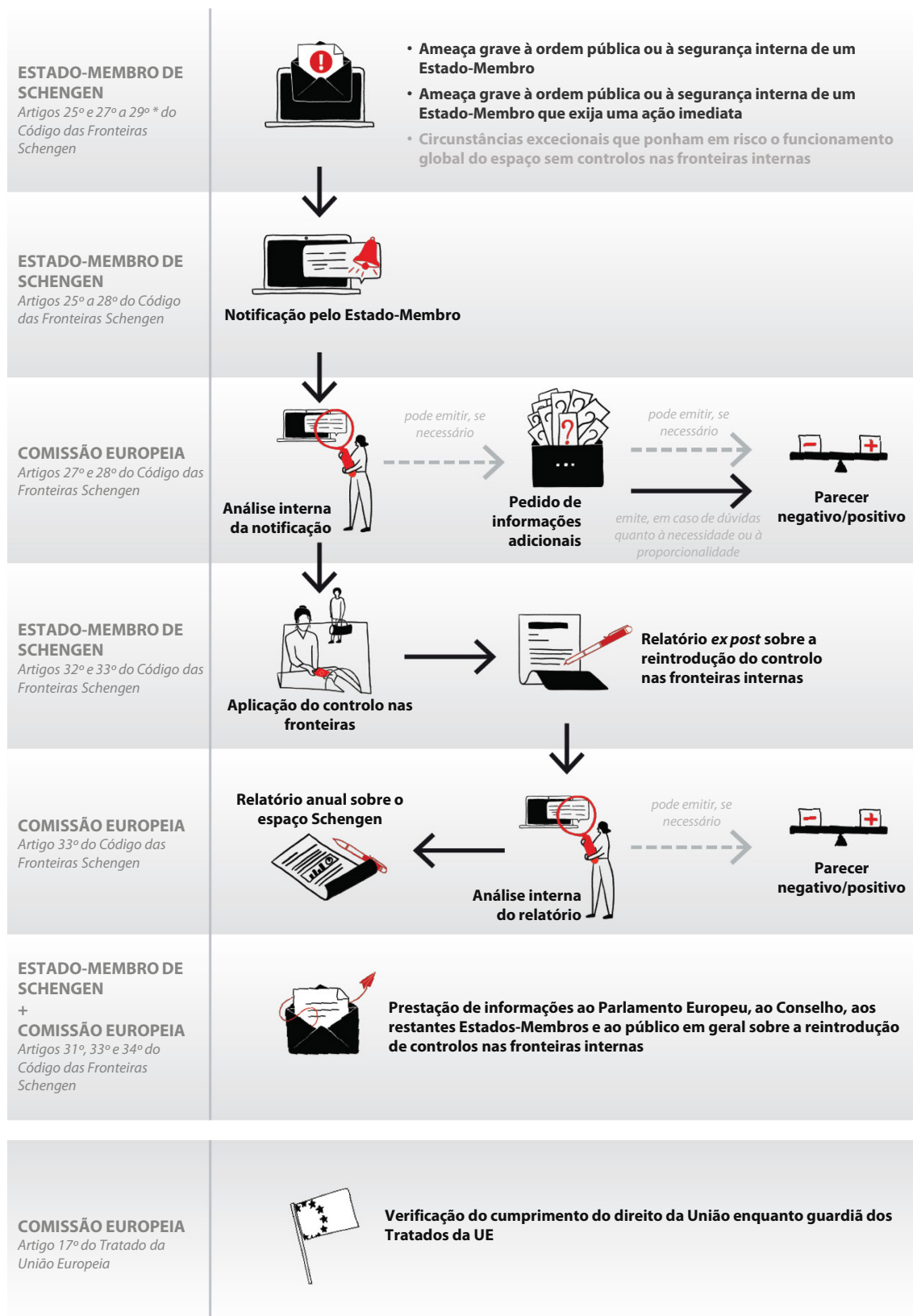
⁸ Artigos 25º e 27º do [Código das Fronteiras Schengen](#).

- o ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro devido a acontecimentos imprevistos que exijam uma ação imediata⁹.

07 A *figura 1* descreve o processo de reintrodução de controlos nas fronteiras internas no espaço Schengen. Destaca o papel e as competências da Comissão, bem como as obrigações dos Estados-Membros.

⁹ Artigo 28º do Código das Fronteiras Schengen.

Figura 1 – Procedimento normal de reintrodução de controlos nas fronteiras internas



* procedimento específico não representado nesta figura

Fonte: TCE.

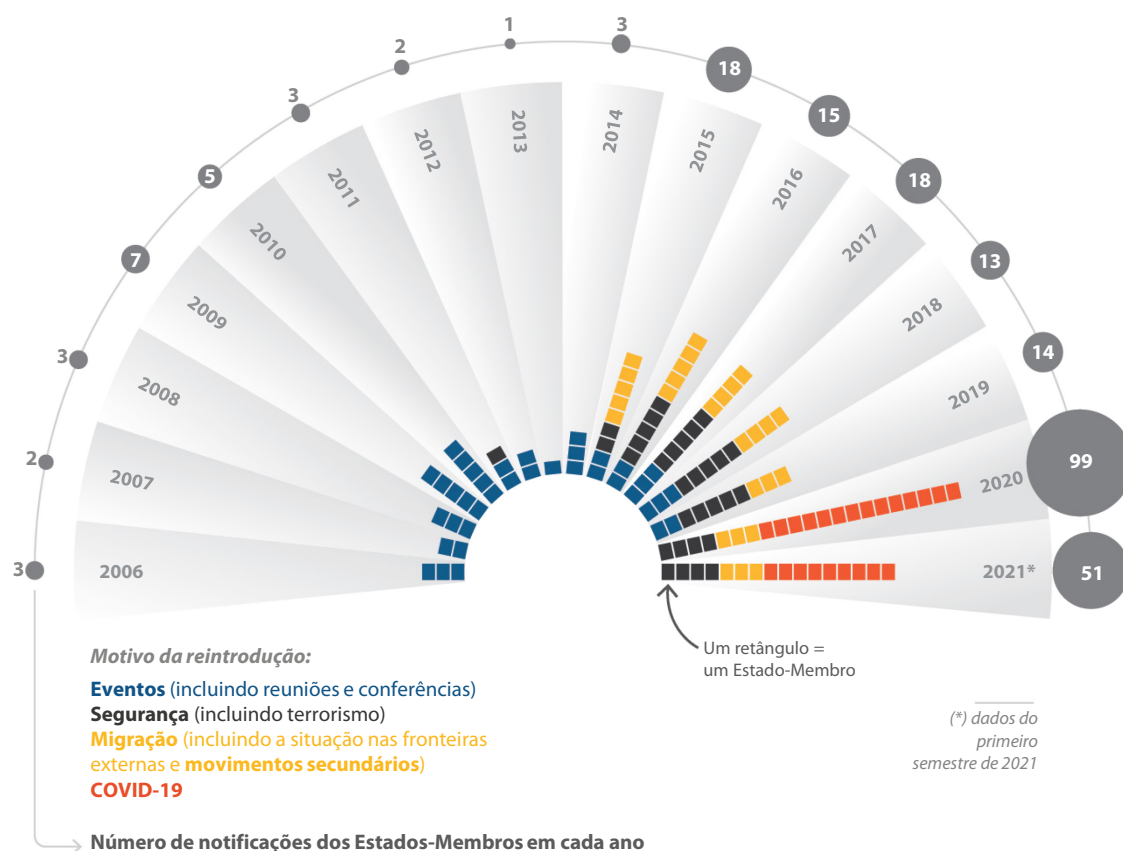
08 Além disso, em circunstâncias excepcionais em que seja posto em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas devido a deficiências graves e persistentes no controlo das fronteiras externas, a Comissão pode propor uma recomendação a adotar pelo Conselho para, em último recurso, reintroduzir os controlos nas fronteiras internas¹⁰. Estas medidas podem ser introduzidas por um período não superior a seis meses e prorrogadas por períodos adicionais de seis meses até um máximo de dois anos. O mecanismo foi aplicado em 2016, quando o Conselho recomendou a reintrodução de controlos nas fronteiras internas na Dinamarca, na Alemanha, na Áustria e na Suécia devido à crise migratória e a ameaças à segurança¹¹.

09 As decisões iniciais de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas foram tomadas em resposta a breves acontecimentos claramente identificáveis, em especial grandes certames desportivos ou políticos (por exemplo, na Áustria, quando do Campeonato Europeu de Futebol de 2008, e em França, quando da cimeira da NATO, em 2009). Desde 2015, vários Estados-Membros reintroduziram controlos nas fronteiras internas em resposta a ameaças sentidas em virtude da migração (principalmente devido a insuficiências nas fronteiras externas do espaço Schengen e a movimentos secundários de migrantes em situação irregular a partir dos países a que originalmente chegaram para os seus países de destino) ou a ameaças à segurança (sobretudo terrorismo). Desde março de 2020, a maioria dos controlos introduzidos nas fronteiras internas visou dar resposta à pandemia de COVID-19. A *figura 2* apresenta uma panorâmica da situação.

¹⁰ Artigo 29º do Código das Fronteiras Schengen.

¹¹ Decisão de Execução (UE) 2016/894 do Conselho, de 12 de maio de 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen.

Figura 2 – Estados-Membros da UE que reintroduziram controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen entre 2006 e 2021



N.B.: alguns Estados-Membros reintroduziram os controlos nas fronteiras por várias razões no mesmo ano.

Fonte: TCE, com base nas notificações dos Estados-Membros publicadas no [sítio Web da Comissão](#).

Controlos nas fronteiras internas para fazer cumprir as restrições de viagem devido à COVID-19

10 Durante a pandemia de COVID-19, os Estados-Membros tomaram medidas para restringir a livre circulação na UE, numa tentativa de limitar a propagação do vírus. As respostas que os Estados-Membros deram à pandemia, desde março de 2020, assumiram diferentes formas (muitas vezes combinadas), designadamente:

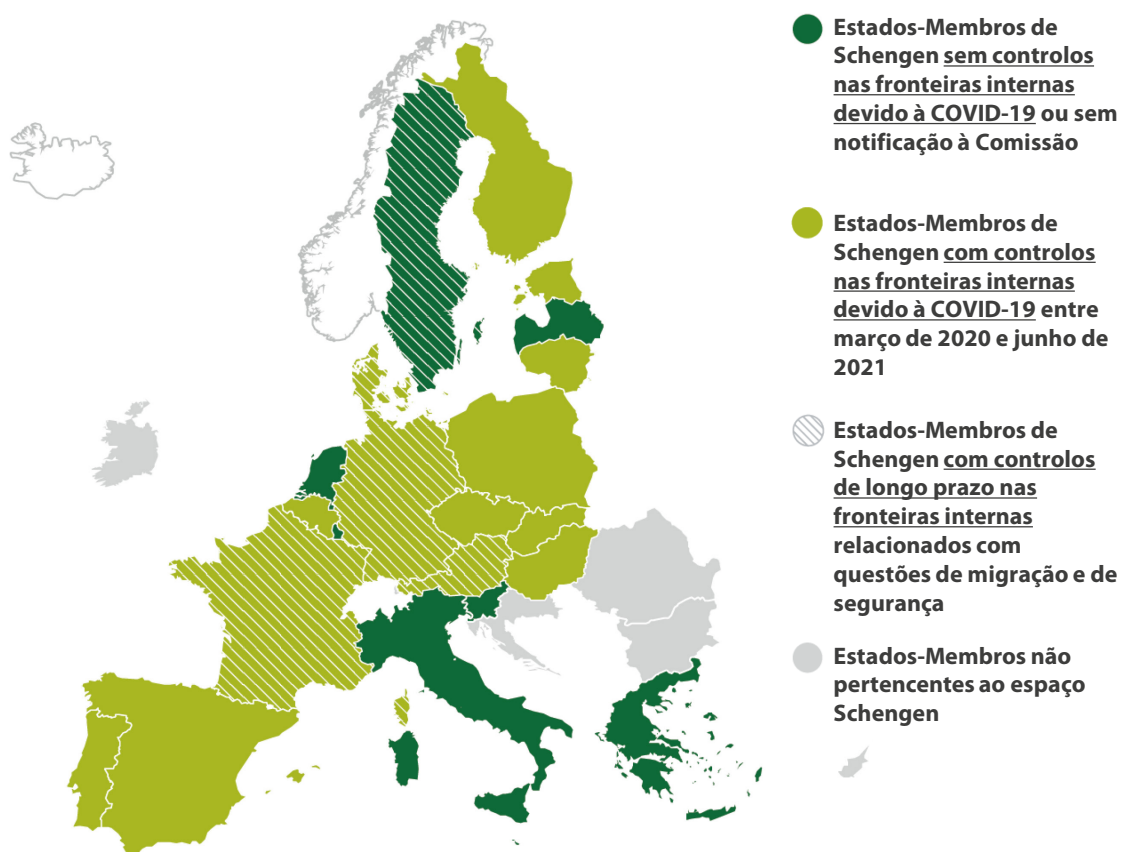
- restrições a viagens transfronteiriças, tais como a obrigação de quarentena ou a exigência de um teste de despistagem da COVID-19 com resultado negativo;
- proibição de viagens não indispensáveis.

11 Em geral, os controlos nas fronteiras internas podem ser utilizados para verificar o cumprimento destas restrições, por exemplo, comprovar a justificação de que uma

viagem é indispensável, a posse de um certificado COVID-19 válido, o preenchimento de um formulário de localização do passageiro ou o registo para quarentena. Permitem não só um controlo sistemático da conformidade quando da entrada no território nacional, mas também a recusa da entrada em caso de incumprimento. Porém, os controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen só podem ser reintroduzidos em último recurso, cabendo aos Estados-Membros o ónus da prova da sua proporcionalidade.

12 A *figura 3* apresenta uma panorâmica dos controlos nas fronteiras internas durante as primeiras vagas da pandemia, entre março de 2020 e junho de 2021.

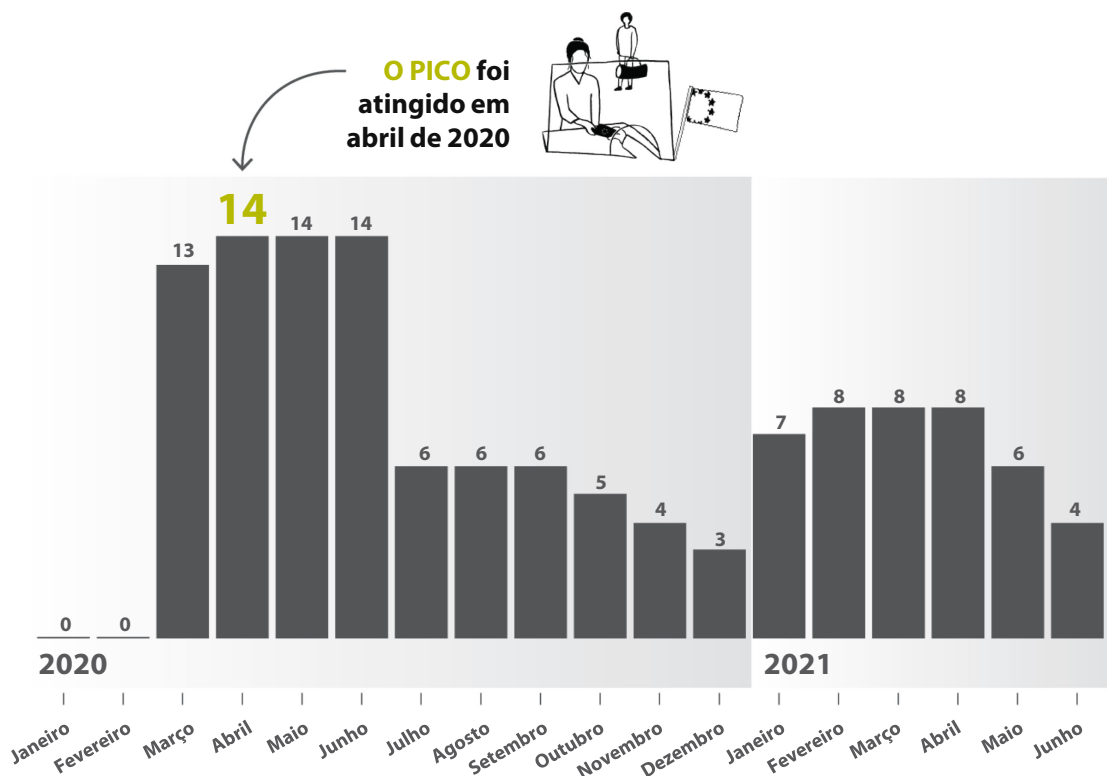
Figura 3 – Panorâmica dos controlos nas fronteiras internas entre março de 2020 e junho de 2021



Fonte: TCE, com base nas notificações dos Estados-Membros publicadas no [sítio Web da Comissão](#).

13 Segundo a Comissão, 14 Estados-Membros da UE reintroduziram controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen para fazer cumprir as restrições de viagem devido à COVID-19. Como mostra a *figura 4*, o pico foi atingido em abril de 2020.

Figura 4 – Número de Estados-Membros da UE com controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen relacionados com a COVID-19 entre março de 2020 e junho de 2021



Fonte: TCE, com base nas notificações dos Estados-Membros publicadas no [sítio Web da Comissão](#).

Medidas da UE durante a pandemia de COVID-19

14 A proteção da saúde humana é da competência dos Estados-Membros. Por isso, qualquer decisão de aplicar restrições de viagem e de as fazer cumprir através de controlos nas fronteiras cabe aos governos nacionais. Contudo, a Comissão continua a ser responsável por verificar se estas restrições estão em conformidade com a legislação da UE em matéria de livre circulação.

15 Além disso, ao mesmo tempo que promove o interesse geral da União, a Comissão deve incentivar a cooperação entre os Estados-Membros. Estes devem concertar-se com a Comissão e adotar políticas e programas de saúde coordenados¹². Para o efeito, a Comissão tomou várias iniciativas, sob a forma de orientações, comunicações e propostas de recomendações do Conselho da UE, visando apoiar a coordenação entre as diferentes práticas dos Estados-Membros.

¹² Artigo 17º do TUE e artigo 168º do TFUE.

16 A Comissão desenvolveu igualmente instrumentos para facilitar a segurança e a liberdade de circulação de pessoas e tornar as restrições de viagem devido à COVID-19 mais transparentes e previsíveis para os cidadãos. Por exemplo, a plataforma Re-open EU¹³, criada pelo Centro Comum de Investigação, é uma ferramenta que visa consolidar as informações essenciais sobre as fronteiras, os meios de transporte disponíveis, as restrições de viagem e as medidas de saúde pública e de segurança na UE. A Comissão propôs e, juntamente com os Estados-Membros, desenvolveu o Certificado Digital COVID da UE¹⁴ para promover uma estratégia mais coordenada entre os Estados-Membros quanto às restrições de viagem. Este certificado é um quadro de referência para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia. A Comissão criou igualmente plataformas de interoperabilidade para facilitar o rastreio de contactos à escala da UE através de formulários de localização do passageiro e de aplicações para telemóveis inteligentes.

17 Em complemento à Comissão, o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) é uma agência independente da UE (ou seja, que não está sob o controlo direto da Comissão) cuja missão é reforçar as defesas da União contra as doenças infecciosas. O Centro dedica-se a uma vasta gama de atividades, incluindo a vigilância, a recolha de informações sobre epidemias e o aconselhamento científico.

Desafios e futuro do mecanismo de Schengen

18 Embora o espaço Schengen nunca tenha passado por uma situação como a pandemia de COVID-19, a zona de deslocações sem fronteiras tem sido posta em causa pela reintrodução de fronteiras internas desde 2015. A pandemia vem juntar-se às tensões preexistentes causadas pela crise migratória e pelas ameaças terroristas, com o conseqüente risco de que "os controlos temporários nas fronteiras internas se tornem semipermanentes a médio prazo"¹⁵.

¹³ <https://reopen.europa.eu/pt/>

¹⁴ 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.

¹⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de junho de 2020, sobre a situação no espaço Schengen na sequência do surto de COVID-19 (2020/2640(RSP)), ponto 12.

19 Para fazer face a esta situação, em junho de 2021 a Comissão publicou uma estratégia para Schengen¹⁶. Entre as ações-chave para repor um espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas, a estratégia apresenta: i) diálogos políticos e técnicos com os Estados-Membros que reintroduziram controlos duradouros nas fronteiras internas; ii) uma proposta de regulamento para rever o Código das Fronteiras Schengen; iii) a codificação das orientações e recomendações elaboradas em relação à COVID-19. Em dezembro de 2021, a Comissão publicou a sua proposta de revisão do Código das Fronteiras Schengen¹⁷.

¹⁶ *Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente*, COM(2021) 277 final.

¹⁷ *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, COM(2021) 891 final.

Âmbito e método da auditoria

20 A finalidade da presente auditoria foi determinar se a Comissão tomou medidas eficazes para proteger o direito de livre circulação de pessoas durante a pandemia de COVID-19. Esta constituiu a principal questão de auditoria. Para lhe dar resposta, o Tribunal colocou duas subquestões:

- 1) A Comissão realizou um escrutínio eficaz dos controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen e das restrições de viagem?
- 2) A Comissão facilitou uma ação coordenada dos Estados-Membros para atenuar o impacto dos controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen e das restrições de viagem?

21 Nos últimos anos, os relatórios de auditoria do Tribunal incidiram sobre o elemento da estratégia para Schengen relativo às fronteiras externas: os centros de registo na Grécia e em Itália¹⁸, a gestão da migração (nomeadamente os procedimentos de asilo e de recolocação)¹⁹, os sistemas informáticos²⁰, as operações da Frontex²¹, a política de regressos e readmissões²² e o apoio da Europol na luta contra a introdução clandestina de migrantes²³.

22 A presente auditoria analisa o elemento da estratégia para Schengen relativo às fronteiras internas. Em especial, o Tribunal examinou o escrutínio realizado pela Comissão quanto aos controlos nas fronteiras internas e às restrições de viagem que

¹⁸ Relatório Especial 06/2017, *Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos "centros de registo"*.

¹⁹ Relatório Especial 24/2019, *Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados*.

²⁰ Relatório Especial 20/2019, *Sistemas de informação da UE que apoiam o controlo das fronteiras – um instrumento sólido, mas os dados precisam de ser mais completos e atempados*.

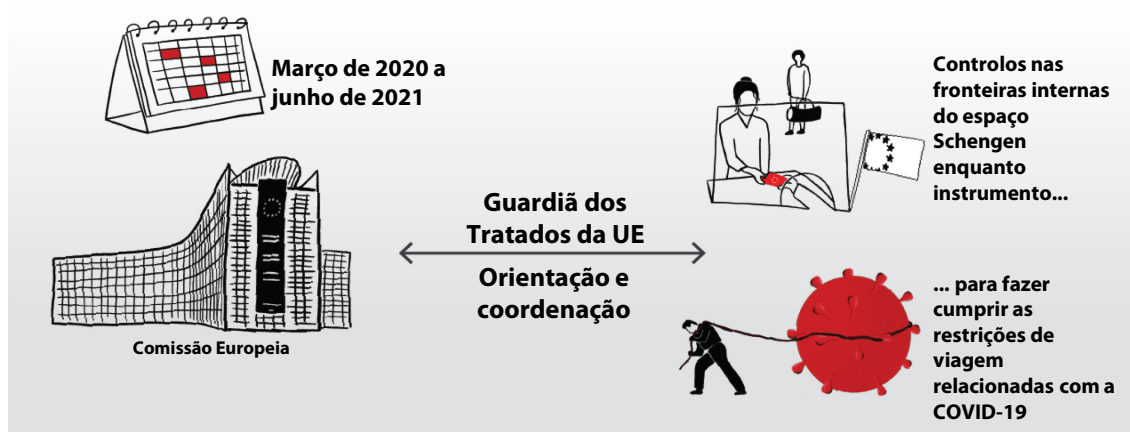
²¹ Relatório Especial 08/2021, *Apoio da Frontex à gestão das fronteiras externas: ainda não é suficientemente eficaz*.

²² Relatório Especial 17/2021, *Cooperação da UE com países terceiros em matéria de readmissão: ações pertinentes, mas poucos resultados*.

²³ Relatório Especial 19/2021, *Apoio da Europol na luta contra a introdução clandestina de migrantes: um parceiro valorizado, mas pouca utilização das fontes de informação e pouca medição dos resultados*.

os Estados-Membros introduziram, bem como as medidas tomadas pela Comissão no início da pandemia para facilitar uma ação coordenada. O TCE espera que a auditoria contribua para o debate em curso sobre a revisão do sistema de Schengen, incluindo a revisão do Código das Fronteiras Schengen. É abrangido o período entre março de 2020 e junho de 2021 (ver [figura 5](#)).

Figura 5 – Incidência da auditoria



Fonte: TCE.

23 O Tribunal realizou a auditoria através de análise documental, questionários escritos e entrevistas com as partes interessadas pertinentes, como a Comissão, o ECDC e o Centro Comum de Investigação. Foi feita uma análise documental e um exame:

- o da legislação pertinente da UE, incluindo a Diretiva Livre Circulação e o Código das Fronteiras Schengen, para identificar os principais requisitos regulamentares e as responsabilidades das diferentes partes interessadas;
- o de todas as 150 notificações dos Estados-Membros da UE relativas à reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas entre março de 2020 e junho de 2021, bem como todos os relatórios *ex post* disponíveis dos Estados-Membros associados a essas notificações;
- o de uma amostra de 10 notificações dos Estados-Membros e da documentação interna da Comissão relativa aos controlos nas fronteiras internas reintroduzidos entre 2015 e 2019. O Tribunal examinou estas notificações para comparar o escrutínio, pela Comissão, das notificações relativas às fronteiras internas antes e depois da pandemia de COVID-19;

- o dos documentos internos da Comissão, incluindo uma análise de 33 relatórios de reuniões do Grupo de Informação Coronavírus (ver ponto 69), e da verificação da reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas e das restrições de viagem.

Além disso, o Tribunal encontrou-se com membros de seis representações nacionais junto da UE, selecionadas para obter uma cobertura geográfica equilibrada (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Lituânia, Portugal e Eslovénia).

24 O âmbito da auditoria centra-se no ponto de vista dos cidadãos da UE quando viajam dentro da União. Não foram abrangidos os direitos específicos dos nacionais de países terceiros, designadamente o direito de solicitar proteção internacional e de requerer asilo na UE. A auditoria também não abrangeu os países terceiros pertencentes ao espaço Schengen (Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça).

Observações

A supervisão, pela Comissão, das medidas dos Estados-Membros foi reduzida e dificultada pelo quadro jurídico

25 Nos pontos seguintes, o Tribunal examina:

- a) se a Comissão escrutinou devidamente a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas pelos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19. Incluem-se não só os controlos nas fronteiras espoletados pela pandemia, mas também os que tinham sido desencadeados pela crise migratória e pelas ameaças à segurança e que ainda estavam em vigor durante a pandemia. O Tribunal examinou também se a Comissão fez pleno uso das possibilidades oferecidas pelo quadro jurídico para fazer cumprir a legislação da UE pelos Estados-Membros;
- b) se a Comissão avaliou, de forma sistemática e atempada, se as restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros cumpriam a legislação da UE aplicável. O Tribunal verificou igualmente se a Comissão tomou medidas quando constatou eventuais casos de incumprimento durante o período abrangido pela auditoria.

A Comissão não escrutinou devidamente a reintrodução de controlos nas fronteiras internas

26 As disposições jurídicas relativas a Schengen estabelecem razões estritas, prazos máximos e requisitos processuais para a reintrodução de controlos nas fronteiras internas. Cabe aos Estados-Membros o ónus da prova de que não existem (melhores) alternativas a esta medida e que a sua utilização se justifica como último recurso. Ao reintroduzir controlos nas fronteiras internas, os Estados-Membros são obrigados a notificar a Comissão. As notificações têm de ser enviadas a tempo e conter todas as informações necessárias para as avaliações da Comissão.

27 Se a notificação de um Estado-Membro não contiver informações suficientes, a Comissão deve solicitar dados adicionais. Caso esta tenha dúvidas quanto ao cumprimento do direito da UE, pode emitir um parecer para expressar publicamente a sua posição sobre o controlo nas fronteiras internas em questão. Além disso, se tiver dúvidas quanto à necessidade ou à proporcionalidade da medida, "emite um parecer para esse efeito" (ver pontos **06** a **08** e **figura 1**).

Controlos nas fronteiras introduzidos antes da pandemia

28 O Conselho recomendou²⁴ à Dinamarca, à Alemanha, à Áustria e à Suécia, que tinham sido gravemente afetadas pela crise migratória e pelas ameaças à segurança, que mantivessem controlos temporários proporcionados nas fronteiras por um período máximo de seis meses. Até novembro de 2017, esta recomendação foi reiterada mais três vezes (em novembro de 2016 e em fevereiro e maio de 2017²⁵).

29 O Tribunal examinou uma amostra de notificações relativas às fronteiras internas emitidas entre 2015 e 2019, de modo a comparar o escrutínio da Comissão antes e depois da eclosão da pandemia de COVID-19 (ver *anexo I*). Constatou que quatro das dez notificações examinadas (as emitidas desde novembro de 2017) não continham informações suficientes para permitir à Comissão avaliar a proporcionalidade das medidas de controlo nas fronteiras a que diziam respeito. Em especial, careciam de justificação de que eram de facto um último recurso, na ausência de qualquer alternativa. Embora, nos quatro casos, a Comissão tenha solicitado informações adicionais aos Estados-Membros, as respostas recebidas eram ainda insuficientes para permitir uma avaliação rigorosa.

30 Desde 2020, o conteúdo das notificações dos Estados-Membros relativas à migração ou a ameaças à segurança continuou a ser insuficiente para que a Comissão avaliasse a proporcionalidade dos controlos nas fronteiras (ver pontos **37** e **38**). No entanto, devido a um aumento significativo das notificações relacionadas com a COVID-19, a Comissão deixou de solicitar informações adicionais.

31 Nos termos do Código das Fronteiras Schengen, os controlos nas fronteiras internas podem ser reintroduzidos pelo prazo máximo de dois anos. Cinco Estados-Membros (Dinamarca, Alemanha, França, Áustria e Suécia) excederam este período, alterando os fundamentos jurídicos de dois em dois anos ou alegando que uma nova notificação representava um novo controlo nas fronteiras (e não a prorrogação de um controlo existente). Apesar disso, a Comissão emitiu apenas um

²⁴ [Decisão de Execução \(UE\) 2016/894 do Conselho](#), de 12 de maio de 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen.

²⁵ [Decisão de Execução \(UE\) 2016/1989 do Conselho](#), de 11 de novembro de 2016; [Decisão de Execução \(UE\) 2017/246 do Conselho](#), de 7 de fevereiro de 2017; [Decisão de Execução 2017/818 do Conselho](#), de 11 de maio de 2017.

parecer favorável conjunto sobre a proporcionalidade e a necessidade de controlos nas fronteiras internas relativamente à Áustria e à Alemanha, em outubro de 2015²⁶.

32 Todos os Estados-Membros devem apresentar um relatório ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão sobre a aplicação dos controlos nas fronteiras, no prazo de quatro semanas após a sua supressão²⁷. Porém, os cinco Estados-Membros com controlos fronteiriços de longo prazo mencionados no ponto **31** ainda não apresentaram um relatório *ex post*, seis anos após a sua reintrodução. A Comissão não tomou qualquer medida para obter informações sobre a aplicação destes controlos.

33 Para a Comissão, o âmbito e a duração dos controlos de longo prazo nas fronteiras internas não são proporcionados nem necessários²⁸. A Comissão tem a competência e a obrigação de verificar o cumprimento do direito da UE e de agir em caso de eventual incumprimento (ver ponto **14**). Pode dar início a procedimentos de infração, mas ainda não o fez, apesar das suas reservas quanto à conformidade destes controlos com a legislação da UE.

34 Em vez disso, a Comissão optou por medidas não vinculativas (diálogo com os Estados-Membros) e pela coordenação, mas sem resultados aparentes, uma vez que os controlos nas fronteiras internas reintroduzidos há mais de seis anos ainda estão em vigor. Na estratégia para Schengen adotada em junho de 2021, a Comissão manifestou a sua intenção de recorrer aos meios jurídicos de que dispõe nos casos em que os Estados-Membros prolonguem de forma desproporcionada os controlos nas fronteiras internas.

Controlos nas fronteiras relacionados com a pandemia de COVID-19

35 Embora o Código das Fronteiras Schengen não mencione especificamente uma ameaça à saúde pública como motivo para a reintrodução de controlos nas fronteiras internas, a Comissão aceitou, no contexto da pandemia de COVID-19, que esta possa constituir uma ameaça à ordem pública, permitindo assim que um Estado-Membro reintroduza controlos deste tipo. Nesse caso, todavia, o Estado-Membro tem de satisfazer um requisito estrito de que os controlos nas fronteiras internas não só

²⁶ Parecer da Comissão, de 23.10.2015, C(2015) 7100 final.

²⁷ Artigo 33º do Código das Fronteiras Schengen.

²⁸ *Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders*, SWD(2021) 462 final.

constituem uma medida de último recurso, mas também são proporcionados e limitados no tempo.

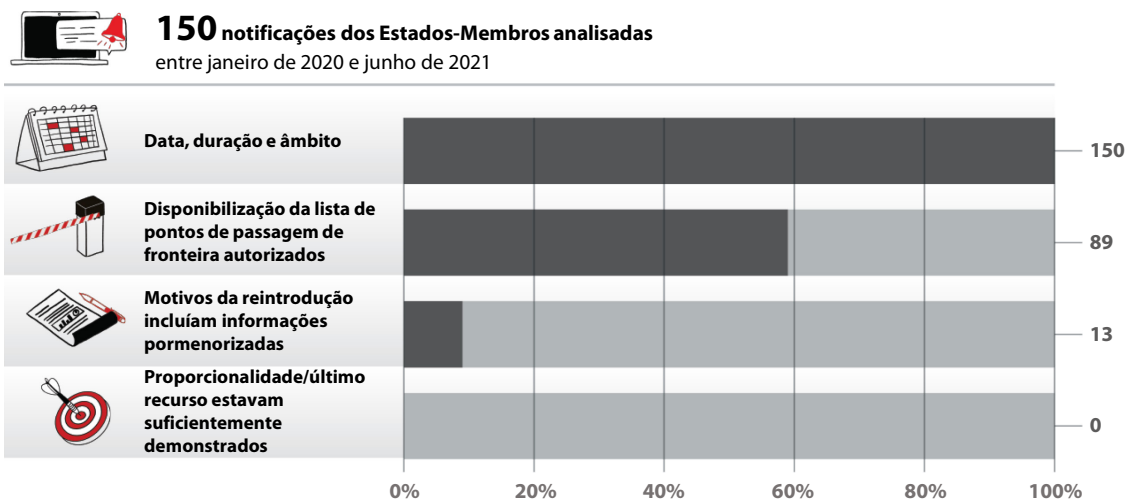
36 Os controlos nas fronteiras podem ser utilizados para comprovar a natureza indispensável das viagens, bem como os testes e o registo para quarentena (mas não a quarentena propriamente dita). No entanto, podem ser substituídos por outras verificações realizadas por agentes policiais²⁹ ou por autoridades de saúde³⁰ (por exemplo, rastreio da temperatura) para limitar a propagação do vírus.

37 O Tribunal analisou as 150 notificações de controlos nas fronteiras internas apresentadas pelos Estados-Membros à Comissão entre março de 2020 e junho de 2021. Destas, 135 diziam exclusivamente respeito à COVID-19, seis à COVID-19 e à migração ou à segurança e as restantes nove à migração e/ou à segurança (ver ponto 30). A análise realizada mostra que todas as notificações indicavam as datas, a duração e o âmbito dos controlos nas fronteiras. Contudo, não apresentavam elementos de prova suficientes (apoiados por dados estatísticos exaustivos e análises comparativas de várias alternativas aos controlos nas fronteiras) que demonstrassem que estes controlos eram, de facto, um último recurso. Além disso, muitas vezes não enumeravam os pontos de passagem de fronteira autorizados a que os controlos se aplicariam. A [figura 6](#) apresenta mais pormenores.

²⁹ [Recomendação \(UE\) 2017/820 da Comissão](#), de 12 de maio de 2017, sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen, C(2017) 3349 final.

³⁰ [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 16.3.2020, ponto 20.

Figura 6 – Análise das notificações apresentadas pelos Estados-Membros da UE



Fonte: TCE.

38 A análise do Tribunal revela as mesmas questões que nas notificações relativas à crise migratória e às ameaças à segurança antes da pandemia de COVID-19 (ver ponto 29). Embora as informações facultadas pelos Estados-Membros fossem insuficientes, a Comissão não solicitou dados adicionais nem emitiu qualquer parecer desde o início da pandemia de COVID-19, conforme previsto no artigo 27º do Código das Fronteiras Schengen. O Tribunal conclui que esta falta de comunicação de informações essenciais por parte dos Estados-Membros impediu a Comissão de realizar uma análise jurídica rigorosa das diferentes medidas de controlo das fronteiras.

39 Além disso, a Comissão não dispõe de um sistema de verificação sólido para detetar casos de controlos nas fronteiras não notificados pelos Estados-Membros. Durante a presente auditoria, a Comissão declarou que não tinha conhecimento da existência de tais casos, mas a **caixa 1** apresenta dois exemplos que o Tribunal conseguiu identificar.

Caixa 1

Exemplos de controlos nas fronteiras relacionados com a COVID-19 não notificados à Comissão

No verão de 2020 e na primavera de 2021, a Eslovénia reintroduziu controlos relacionados com a COVID-19 em todas as suas fronteiras. Realizados pela polícia de fronteiras, visavam principalmente comprovar o registo para quarentena obrigatória ou o resultado negativo de um teste de despistagem da COVID-19. A Comissão não foi notificada destes controlos.

Na primavera e no verão de 2021, a Eslováquia reintroduziu controlos nas fronteiras, destinados a verificar, primeiro, o registo para efeitos de quarentena obrigatória e, mais tarde, o certificado COVID-19. Embora a Eslováquia tenha notificado a Comissão da reintrodução de controlos nas fronteiras em 2020, não o fez em 2021.

Em ambos os casos, na ausência de notificação formal, os Estados-Membros não apresentaram relatórios sobre a aplicação dos controlos nas suas fronteiras e não demonstraram que eram proporcionados ou necessários.

40 A Comissão não obteve todos os relatórios *ex post* que deveria receber no prazo de quatro semanas após a supressão dos controlos nas fronteiras internas (ver também ponto 32). O [quadro 1](#) enumera os Estados-Membros que não apresentaram relatórios *ex post* sobre os controlos nas fronteiras internas relacionados com a COVID-19. A Comissão não disponibilizou provas de ter solicitado a estes Estados-Membros que enviassem as notificações ou os relatórios *ex post* em falta.

Quadro 1 – Lista dos Estados-Membros que não apresentaram relatórios *ex post* sobre os controlos nas fronteiras internas relacionados com a COVID-19 até setembro de 2021

Estado-Membro	Situação
Bélgica	Relatórios <i>ex post</i> apresentados em relação aos controlos nas fronteiras de 2020, mas (ainda) não para os de 2021.
Portugal	
Dinamarca	Não foram apresentados relatórios <i>ex post</i> em relação aos controlos nas fronteiras relacionados com a COVID-19, nem em 2020 nem em 2021.
Alemanha	
França	
Áustria	
Polónia	Não foram enviadas notificações de controlos nas fronteiras em 2021. O Tribunal parte do princípio de que, portanto, não serão apresentados relatórios <i>ex post</i> .
Eslováquia	
Eslovénia	Não foram enviadas notificações de controlos nas fronteiras à Comissão, nem em 2020 nem em 2021. O Tribunal parte do princípio de que, portanto, não serão apresentados relatórios <i>ex post</i> .

Fonte: TCE, com base na análise dos relatórios *ex post* obtidos da Comissão.

41 O exame realizado pelo Tribunal aos 12 relatórios *ex post* que a Comissão recebeu em relação ao período de março de 2020 a junho de 2021 mostra que estes variam consideravelmente, indo de declarações gerais a estatísticas pormenorizadas, mas que a maioria não cumpriu plenamente os requisitos jurídicos quanto à avaliação da proporcionalidade³¹. Dos 12 relatórios, dez não abrangeram este aspeto de forma suficiente, tendo-o feito apenas muito sucintamente e em termos gerais (ver [caixa 2](#)). Apenas três relatórios mencionaram a possível utilização de medidas alternativas, mas mais uma vez muito sucintamente.

³¹ Artigo 33º do Código das Fronteiras Schengen.

Caixa 2

Exemplos de justificação insuficiente da proporcionalidade nos relatórios *ex post*

No relatório 1, relativo ao período de março a junho de 2020 na Hungria, afirma-se que as medidas introduzidas foram eficazes, proporcionadas e cruciais para limitar a propagação da epidemia, dado que mantiveram baixo o número de casos no país.

No relatório 2, relativo ao período de março a junho de 2020 em Portugal, declara-se que: "[a]tendendo à situação epidemiológica mundial, o objetivo principal da reintrodução foi a salvaguarda da saúde pública e a contenção da propagação do vírus COVID-19. Neste contexto, a reintrodução temporária do controlo de fronteira foi limitada a parâmetros operacionais e geográficos, de acordo com as garantias de proteção da saúde pública e segurança interna".

No relatório 3, relativo ao período de março a junho de 2020 em Espanha, afirma-se que, como era de esperar, devido aos próprios objetivos prosseguidos com a reintrodução dos controlos, a livre circulação de pessoas foi gravemente afetada. Porém, refere-se que, tendo em conta as medidas adotadas no território espanhol, nos outros Estados-Membros e nos Estados associados a Schengen, bem como nas restantes fronteiras internas do espaço Schengen, a medida pode ser considerada proporcionada.

42 Nenhum dos relatórios descrevia as medidas instituídas para garantir o respeito do princípio da não discriminação, em especial a igualdade de tratamento dos cidadãos da UE independentemente da sua nacionalidade. Embora não explicitamente exigidas pelo Código das Fronteiras Schengen, estas informações são importantes para avaliar a legalidade dos controlos nas fronteiras que visavam fazer cumprir as restrições sob a forma de proibições de viagem com base na nacionalidade ou na residência (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

Exemplo de um controlo nas fronteiras utilizado para fazer cumprir uma proibição de viagem e o seu potencial impacto no princípio da não discriminação

No outono de 2020, a Hungria utilizou os seus controlos nas fronteiras internas para fazer cumprir restrições de viagem, aplicando aos cidadãos húngaros regras diferentes das aplicadas aos outros cidadãos da UE, independentemente da situação pandémica nos Estados-Membros da União na altura.

A partir de 1 de setembro de 2020, a Hungria decidiu não permitir que cidadãos estrangeiros, incluindo cidadãos da UE, viajassem para o país. A única isenção concedida foi para cidadãos dos outros países do Grupo de Visegrado (ou seja, checos, polacos e eslovacos) que apresentassem um teste de despistagem da COVID-19 com resultado negativo.

Em 1 de outubro de 2020, foi introduzida uma quarentena obrigatória à entrada, mas os cidadãos húngaros e seus familiares que regressavam à Hungria a partir da República Checa, da Polónia e da Eslováquia estavam isentos de quarentena se apresentassem um teste com resultado negativo.

Além disso, os cidadãos da República Checa, da Polónia e da Eslováquia que reservaram alojamento na Hungria em outubro eram excluídos das regras de quarentena se apresentassem um teste PCR com resultado negativo à chegada à Hungria.

43 Por último, no que diz respeito à apresentação de relatórios anuais exaustivos sobre a aplicação global de Schengen (incluindo a realização de controlos nas fronteiras internas e os pareceres da Comissão sobre a sua justificação), desde 2015 que a Comissão não publica um relatório anual sobre o funcionamento do espaço sem controlos nas fronteiras internas³².

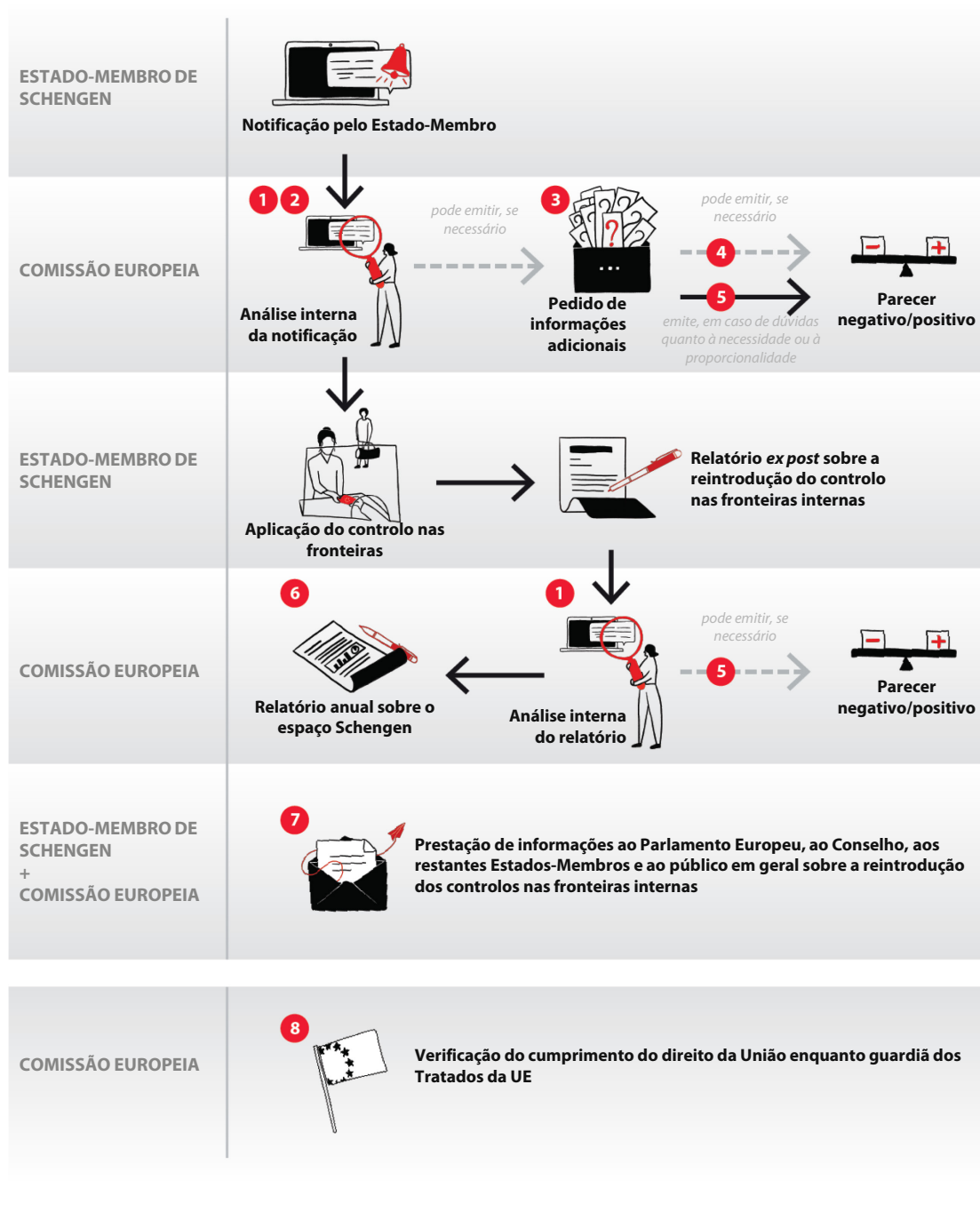
44 O Parlamento Europeu instou a Comissão a exercer um controlo adequado da aplicação do acervo de Schengen, a utilizar as suas prerrogativas para solicitar informações adicionais aos Estados-Membros e a reforçar a sua informação ao Parlamento Europeu sobre a forma como exerce as suas prerrogativas nos termos dos Tratados³³.

³² Como exigido pelo artigo 33º do [Código das Fronteiras Schengen](#).

³³ Por exemplo, a [Resolução do Parlamento Europeu](#), de 19 de junho de 2020, sobre a situação no espaço Schengen na sequência do surto de COVID-19 (2020/2640(RSP)).

45 A *figura 7* mostra as insuficiências constatadas pelo Tribunal no escrutínio das fronteiras internas de Schengen por parte da Comissão.

Figura 7 – Insuficiências constatadas na reintrodução de controlos nas fronteiras internas



- | | |
|---|---|
| <p>1 Informações insuficientes para uma análise interna rigorosa (pontos 30, 32, 37 a 38 e 40 a 42)</p> <p>2 Ausência de verificação dos controlos nas fronteiras não notificados à Comissão (ponto 39)</p> <p>3 Desde 2020 que não são solicitadas informações adicionais (pontos 30, 32, 38 e 40)</p> <p>4 Desde 2015 que não são emitidos pareceres (pontos 31 e 38)</p> | <p>5 Não foi emitido parecer em caso de dúvidas quanto à proporcionalidade (pontos 31 e 33)</p> <p>6 Desde 2015 que não é publicado um relatório anual sobre o espaço Schengen (ponto 43)</p> <p>7 Apelos do Parlamento Europeu à melhoria da comunicação de informações (ponto 44)</p> <p>8 Ausência de ações para garantir o cumprimento/procedimentos de infração (pontos 33 e 34)</p> |
|---|---|

Fonte: TCE.

A Comissão supervisiona as restrições de viagem, mas o seu trabalho é dificultado por limitações do quadro jurídico

46 Os Estados-Membros reagiram à pandemia impondo restrições de viagem por motivos de proteção da saúde pública (ver ponto 10). O Tribunal constatou que, de um modo geral, a Comissão não dispõe de um quadro jurídico sólido para avaliar se as restrições de viagem introduzidas pelos Estados-Membros cumpriam o direito da UE. Os motivos principais são os seguintes:

- as competências e prerrogativas substanciais dos Estados-Membros em matéria de saúde pública ao abrigo do direito da UE, um domínio que não é de competência exclusiva ou partilhada da União³⁴, e a determinação, pelos Estados-Membros, das suas próprias políticas de saúde³⁵;
- a Diretiva Livre Circulação³⁶ não exige que os Estados-Membros notifiquem a Comissão das medidas que adotarem ao seu abrigo ou comuniquem informações sobre as mesmas. Esta situação deve-se ao funcionamento geral da Diretiva, no âmbito da qual as restrições à livre circulação são aplicadas segundo avaliações de cada caso e estão sujeitas a controlo judicial. Na ausência de obrigação, os Estados-Membros são livres de decidir se comunicam ou não as medidas adotadas, incluindo as restrições de viagem, e a forma que essa comunicação assumirá. Esta situação aumenta o risco de as informações que a Comissão recebe sobre as restrições de viagem não estarem completas;
- a natureza não vinculativa das recomendações do Conselho³⁷, que constituem os principais documentos de orientação política para uma abordagem coordenada das restrições à livre circulação em resposta à pandemia de COVID-19 e incluem, por isso, os princípios comuns acordados pelos Estados-Membros para a aplicação de restrições de viagem;
- a natureza sem precedentes da pandemia de COVID-19 e a sua rápida evolução.

³⁴ Ver o artigo 3º e o artigo 45º, nº 3, do [TFUE](#) e os artigos 27º e 29º da [Diretiva Livre Circulação](#).

³⁵ Ver o artigo 4º, nº 2, alínea k), e o artigo 6º, alínea a), do [TFUE](#).

³⁶ [Diretiva 2004/38/CE](#).

³⁷ Recomendações do Conselho ([UE](#) 2020/1475, de 13.10.2020, ([UE](#) 2021/119, de 1.2.2021, ([UE](#) 2021/961, de 14.6.2021, e ([UE](#) 2022/107, de 25.1.2022.

47 Além disso, o único instrumento de que a Comissão dispõe para assegurar que as restrições de viagem respeitam o direito de livre circulação é o procedimento de infração. Este não é adequado no contexto de uma pandemia, devido à duração dos processos judiciais (que muitas vezes demoram vários anos no Tribunal de Justiça Europeu) em contraposição com a natureza de curto prazo e variável das medidas tomadas pelos Estados-Membros durante a pandemia. Acórdãos anteriores do Tribunal de Justiça³⁸ determinaram que o procedimento de infração se torna inadmissível quando o incumprimento desaparece. Sendo muito improvável que as medidas que a Comissão considera agora não conformes ainda estejam em vigor daqui a vários anos, um Estado-Membro não cumpridor não será, assim, sancionado.

48 Ao verificar as restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros, a Comissão utilizou várias fontes de informação, tais como a legislação nacional publicada em sítios Web dos governos, contactos diretos com os Estados-Membros, informações disponíveis nos meios de comunicação social ou queixas sobre problemas específicos de outros Estados-Membros, cidadãos ou organizações.

49 Dentro das limitações do quadro jurídico, as provas obtidas pelo Tribunal mostram que a Comissão avaliou as restrições de viagem de forma sistemática e atempada após ser notificada das mesmas. No entanto, o Tribunal constatou que era frequente os dados comunicados pelos Estados-Membros não serem comparáveis e que continham lacunas de informação. Nestas condições, foi mais difícil para a Comissão obter uma imagem atempada e exata das restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros e, por conseguinte, cumprir as suas obrigações de verificação do cumprimento (ver exemplo na [caixa 4](#)).

³⁸ Ver acórdão C-288/12 (ponto 30), acórdão C-221/04 (pontos 25 e 26) e acórdão C-20/09 (ponto 33).

Caixa 4

Exemplos de problemas com os dados comunicados pelos Estados-Membros

A verificação realizada pela Comissão em junho de 2021 baseou-se nas informações recebidas das autoridades nacionais. Incluiu a questão "Já está a aplicar o mecanismo estabelecido pelas recomendações do Conselho (mapa comum, limiares, etc.)?", Oito Estados-Membros não responderam (Bulgária, Croácia, Itália, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia e Eslováquia).

Em junho de 2021, na sua comunicação sobre os ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19³⁹, a Comissão referiu igualmente dificuldades em recolher dados completos e comparáveis a nível da UE.

50 Estas dificuldades foram sentidas não só pela Comissão, mas também pelo ECDC. A Recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19⁴⁰ exige que o ECDC publique mapas semanais das zonas de risco. Estes mapas⁴¹ divulgam dados sobre a transmissão da COVID-19 nas várias zonas e visam apoiar os Estados-Membros na sua tomada de decisões em matéria de livre circulação. A Recomendação do Conselho indicava que os Estados-Membros deviam comunicar semanalmente dados a nível regional. Seis meses volvidos (em maio de 2021), 12 Estados-Membros ainda não cumpriam este requisito.

Apesar dos esforços da Comissão e do ECDC, as ações dos Estados-Membros foram, na sua maioria, descoordenadas

51 Uma vez que a UE não dispunha de um quadro de emergência sanitária, os Estados-Membros tiveram de responder rapidamente a uma situação de saúde em constante evolução. Embora a aplicação das restrições de viagem relacionadas com a COVID-19 seja da competência exclusiva dos Estados-Membros, o mandato da Comissão consiste em concertar-se com eles para facilitar uma abordagem coordenada

³⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *O aproveitamento das primeiras lições da pandemia de COVID-19*, COM(2021) 380 final.

⁴⁰ Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho.

⁴¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

destas restrições, de modo a minimizar o impacto nas viagens transfronteiriças dentro da UE (ver ponto [15](#)).

52 Nesta secção, o Tribunal examina:

- a) se a Comissão e o ECDC emitiram atempadamente orientações, pareceres e recomendações pertinentes para facilitar a coordenação das medidas dos Estados-Membros e se adaptaram esses documentos para ter em conta a evolução da situação;
- b) se os esforços da Comissão e do ECDC levaram a que a aplicação das restrições de viagem e a gestão das fronteiras internas pelos Estados-Membros fosse mais coerente e bem coordenada.

A Comissão e o ECDC emitiram atempadamente orientações pertinentes para facilitar a coordenação a nível da UE

A Comissão

53 Desde o início da pandemia, a Comissão publicou um grande volume de documentos de orientação destinados aos Estados-Membros, sob a forma de comunicações, orientações e propostas de recomendações do Conselho. Estes documentos abrangeram vários aspetos da livre circulação e das medidas relativas à COVID-19 (ver [anexo II](#)).

54 Em relação às orientações da UE sobre os controlos nas fronteiras, a Comissão abrangeu dois domínios principais: a proibição das viagens não indispensáveis para a União (fronteiras externas) e as orientações sobre a gestão das fronteiras (internas), nas quais se inclui a comunicação posterior sobre a supressão gradual dos controlos nas fronteiras. As orientações sobre a proibição de viagens não indispensáveis para a UE estão fora do âmbito da presente auditoria (ver ponto [22](#)).

55 As orientações sobre a gestão das fronteiras foram publicadas em 16 de março de 2020⁴², no início da pandemia, e abrangeram os principais aspetos da gestão das fronteiras (ou seja, as medidas de controlo nas fronteiras internas e externas, as medidas sanitárias e o transporte de mercadorias). Recordavam aos Estados-Membros os princípios jurídicos de base, designadamente a proporcionalidade e a não

⁴² *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 16.3.2020.

discriminação, e continham uma secção dedicada aos controlos nas fronteiras internas em que se reconhecia que estes poderiam ser reintroduzidos, "numa situação extremamente crítica"⁴³, em reação à COVID-19. O Tribunal considera que estas orientações foram oportunas e pertinentes.

56 Não obstante, o Tribunal observou as seguintes insuficiências nas orientações da Comissão:

- o as orientações de março de 2020 não prestaram aconselhamento pormenorizado sobre a forma como os Estados-Membros podiam garantir (e demonstrar) que os seus controlos nas fronteiras respeitavam o princípio geral da proporcionalidade no contexto específico da pandemia;
- o não foram dadas orientações práticas, designadamente exemplos de boas práticas em matéria de gestão das fronteiras durante a pandemia. Pode referir-se, a título ilustrativo, que o manual prático para guardas de fronteira, que lhes serve de guia do utilizador quando realizam as suas atividades de controlo nas fronteiras⁴⁴, não foi atualizado para ter em conta a pandemia (exceto para incorporar o certificado para trabalhadores de transportes internacionais);
- o a definição de alguns termos utilizados nas orientações não estava adaptada ao contexto de uma pandemia. As orientações de março de 2020 para a gestão das fronteiras mencionam os controlos sanitários, dos quais não é necessário notificar a Comissão, como uma alternativa possível aos controlos nas fronteiras⁴⁵. Porém, não foi claramente definida a diferença entre os controlos nas fronteiras e os controlos sanitários nas fronteiras num contexto de COVID-19. Existe, assim, o risco de os Estados-Membros poderem introduzir controlos sanitários que são de facto controlos nas fronteiras, mas que não são comunicados à Comissão;
- o o termo "encerramento das fronteiras" foi também frequentemente utilizado nas orientações da Comissão e do ECDC e nas recomendações do Conselho. Este termo não está definido no Código das Fronteiras Schengen e pode induzir em erro o público em geral que se desloca dentro do espaço Schengen, pois as

⁴³ *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 16.3.2020, ponto 18.

⁴⁴ *Annex to the Commission Recommendation establishing a common "Practical Handbook for Border Guards" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons and replacing Commission Recommendation C(2006) 5186 of 6 November 2006*, C(2019) 7131 final de 8.10.2019.

⁴⁵ C(2020) 1753 final, de 16.3.2020, ponto 20.

fronteiras intra-UE não foram completamente encerradas. Apenas a entrada (e, ocasionalmente, a saída) foi restringida, ou alguns pontos de passagem de fronteira foram temporariamente encerrados.

57 Além das orientações sobre a gestão das fronteiras, a Comissão emitiu um grande volume de orientações sobre vários aspetos relacionados com a livre circulação (ver [anexo II](#)). Estas incidem designadamente sobre questões específicas que afetam os trabalhadores (incluindo os trabalhadores sazonais), os "corredores verdes" (para assegurar a disponibilidade de bens e serviços essenciais), os serviços de transporte e a conectividade, as operações de transporte aéreo de mercadorias, o repatriamento e as disposições de viagem para os trabalhadores marítimos, os passageiros e outras pessoas a bordo de navios, o turismo, as ameaças transfronteiriças graves à saúde e a utilização de testes rápidos de antigénio.

58 De especial importância foram as propostas, pela Comissão, de recomendações do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19⁴⁶. Nestes documentos, os Estados-Membros acordaram critérios comuns para a avaliação das condições epidemiológicas a nível regional. Decidiram também utilizar um mapeamento comum a cores das regiões e dos países do Espaço Económico Europeu, que os classifica na categoria verde, amarela ou vermelha, segundo as suas taxas de incidência e de despistagem da COVID-19 e a percentagem de testes positivos. A necessidade de se adaptarem à evolução da situação refletiu-se nas duas atualizações adotadas em fevereiro e junho de 2021⁴⁷.

59 A Comissão também atuou rapidamente para apoiar a resolução de questões relacionadas com a livre circulação de pessoas pertencentes a categorias específicas, em especial trabalhadores dos transportes e sazonais. Logo em março de 2020, emitiu orientações práticas que apoiam o princípio de que todas as fronteiras internas da UE devem permanecer abertas ao transporte de mercadorias e que devem ser garantidas

⁴⁶ COM(2020) 499 final, de 4.9.2020; COM(2020) 849 final, de 18.12.2020; e COM(2021) 232 final, de 3.5.2021.

⁴⁷ Recomendações do Conselho (UE) 2021/119, de 1 de fevereiro de 2021, e (UE) 2021/961, de 14 de junho de 2021.

as cadeias de abastecimento dos produtos essenciais⁴⁸. Em julho de 2020, a Comissão emitiu orientações semelhantes para apoiar os trabalhadores sazonais⁴⁹.

60 Uma das principais realizações da Comissão neste domínio foi o estabelecimento do conceito de "corredores verdes", em março de 2020⁵⁰, assegurando assim o fluxo contínuo de mercadorias em toda a UE e a livre circulação dos trabalhadores dos transportes, que foram afetados pela reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, sobretudo nos primeiros dias da pandemia. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, criou uma rede de pontos de contacto nacionais para os transportes que se revelou um instrumento eficaz para desencadear uma ação rápida e coordenada entre os ministérios dos transportes e a Comissão (ver [caixa 5](#)).

Caixa 5

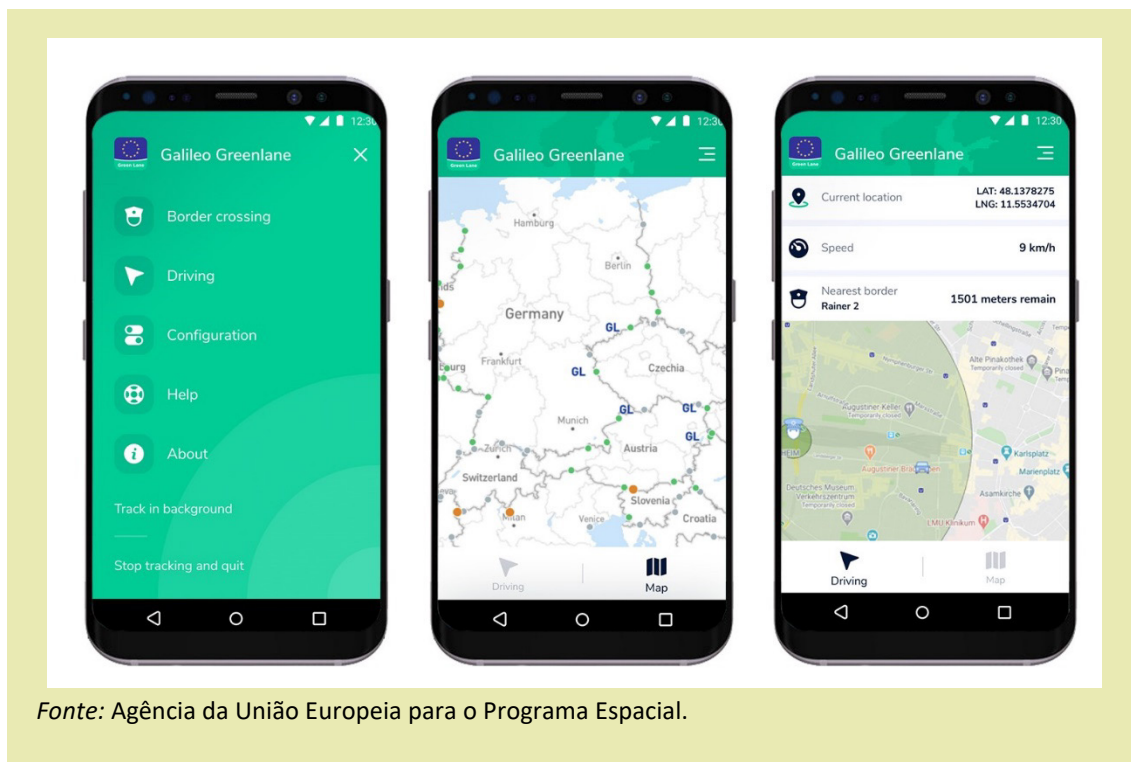
"Corredores verdes": um exemplo de boas práticas

Para apoiar a livre circulação dos trabalhadores dos transportes e o fluxo de mercadorias em toda a UE, a Comissão trabalhou com a Agência da União Europeia para o Programa Espacial no desenvolvimento de uma aplicação móvel para os "corredores verdes" (ver imagens abaixo). Além de permitir que os condutores de camiões e as autoridades saibam quais os tempos de passagem nas fronteiras internas da UE, a aplicação também calcula os tempos médios de passagem em cada dia, abrangendo a totalidade dos 178 pontos de passagem de fronteira ao longo da RTE-T interna e vários pontos de passagem das fronteiras externas da União. Dispondo de informações sobre o tráfego em tempo real, os condutores podem tomar decisões fundamentadas sobre quando e onde atravessar cada fronteira, e as autoridades podem traçar planos atempados para minimizar o impacto causado pelo congestionamento ou pela perturbação do tráfego.

⁴⁸ *Comunicação da Comissão sobre a implementação de corredores verdes ao abrigo das orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais*, C(2020) 1897 final.

⁴⁹ *Comunicação da Comissão – Orientações sobre os trabalhadores sazonais na UE no contexto do surto de COVID-19*, C(2020) 4813 final.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_510



Fonte: Agência da União Europeia para o Programa Espacial.

61 Em 15 de junho de 2020, a Comissão lançou uma plataforma Web para apoiar a reabertura segura da UE às viagens e ao turismo ("Re-open EU"⁵¹). A plataforma baseia-se nas informações que os países da UE facultam voluntariamente sobre as restrições de viagem e as medidas de saúde e segurança públicas. Visa restabelecer a confiança nas viagens na União, informando os cidadãos sobre as restrições aplicáveis em cada Estado-Membro para facilitar os seus planos de viagem⁵².

62 Embora se trate de uma iniciativa muito positiva da UE, o seu êxito depende da cooperação dos Estados-Membros. Em especial, estes devem facultar regularmente informações oficiais que estejam completas e atualizadas. O Tribunal suscitou já esta questão no seu Relatório Especial sobre os direitos dos passageiros dos transportes aéreos durante a pandemia de COVID-19⁵³.

63 Em 5 de julho de 2021 (ou seja, mais de um ano após o lançamento da Re-open EU), nove Estados-Membros (Bulgária, Dinamarca, Alemanha, Estónia, França, Roménia, Eslovénia, Finlândia e Suécia) ainda não facultavam informações atualizadas.

⁵¹ <https://reopen.europa.eu/pt/>

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1045

⁵³ Relatório Especial 15/2021, *Direitos dos passageiros dos transportes aéreos durante a pandemia de COVID-19: direitos essenciais não são protegidos, apesar dos esforços da Comissão*, pontos 68 a 70 e recomendação 3, alínea a).

Existe assim o risco de os cidadãos da UE se interrogarem sobre a utilidade desta ferramenta ao deparar-se com problemas nas fronteiras pelo facto de terem planeado a viagem com recurso a informações incorretas ou desatualizadas.

O Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças

64 Durante o período auditado, o ECDC publicou 27 avaliações de riscos/ameaças e mais de 70 documentos de orientação e relatórios técnicos sobre a pandemia. As suas primeiras orientações sobre viagens remontam a maio de 2020. O ECDC também contribuiu para as orientações da Comissão sobre controlos nas fronteiras e restrições de viagem.

65 Em maio de 2020, o ECDC emitiu orientações segundo as quais o encerramento das fronteiras poderia atrasar a introdução do vírus num país. Contudo, estes encerramentos teriam de ser quase totais e rapidamente aplicados durante as fases iniciais de uma epidemia, algo que, na opinião do ECDC, só seria viável em contextos específicos (por exemplo, nações insulares pequenas e isoladas)⁵⁴. Na prática, todavia, os Estados-Membros nem sempre seguiram estas orientações, e foram reintroduzidos controlos nas fronteiras entre países limítrofes no espaço Schengen. A **caixa 6** apresenta um exemplo dos desafios que se colocam à eficácia dos controlos nas fronteiras terrestres nestes casos.

⁵⁴ *Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA*, 26.5.2020.

Caixa 6

Exemplo de desafios à eficácia dos controlos nas fronteiras terrestres do espaço Schengen

Em 16 de março de 2020, a Alemanha reintroduziu temporariamente controlos nas suas fronteiras terrestres com a Áustria, a Dinamarca, a França, o Luxemburgo e a Suíça com a finalidade de impor uma proibição das viagens não indispensáveis. Os controlos na fronteira com o Luxemburgo ocorreram durante dois meses (até 15 de maio de 2020) e levaram ao encerramento de vários pontos de passagem de fronteira mais pequenos. Em abril de 2020, o vírus que causa a COVID-19 já estava generalizado na Alemanha. Além disso, uma vez que as fronteiras Luxemburgo-Bélgica e Bélgica-Alemanha permaneceram abertas nas primeiras três semanas, os residentes luxemburgueses podiam contornar estes controlos passando pela Bélgica.

Em 14 de fevereiro de 2021, a Alemanha reintroduziu controlos nas fronteiras internas com a República Checa e a região do Tirol na Áustria, a fim de impedir a propagação de variantes do vírus. Aplicou uma proibição de viagens não indispensáveis mais rigorosa do que anteriormente, não autorizando sequer a passagem através da Alemanha para o país de residência. No entanto, manteve abertas as suas fronteiras com a Polónia. Como não havia controlos nas fronteiras entre a Polónia e a República Checa, também era possível contornar as restrições introduzidas.

66 Em novembro de 2020, o ECDC elaborou uma análise estratégica e de desempenho da sua resposta à pandemia de COVID-19⁵⁵, na qual examinava, através de inquéritos e grupos de reflexão, a facilidade de utilização das suas realizações sobre esta doença. No documento, conclui-se que as orientações do Centro poderiam ser mais práticas e exequíveis.

67 O ECDC não recolhe informações pormenorizadas para verificar de que forma os países aplicaram as suas orientações, pois não tem qualquer obrigação de o fazer.

68 As orientações do ECDC não são vinculativas para os Estados-Membros, uma vez que o Centro não tem poderes regulamentares⁵⁶. Este baseia-se sobretudo em dados facultados pelas autoridades nacionais, pois não dispõe de poderes próprios para inspecionar ou recolher informações na fonte. O facto de os Estados-Membros terem

⁵⁵ *Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic.*

⁵⁶ Considerando 6 do Regulamento (CE) nº 851/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, que cria um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças.

diferentes estratégias de vigilância e de despistagem dificultou a comparação da situação epidemiológica em toda a UE pelo ECDC, um obstáculo que pode reduzir a utilidade das suas orientações.

Os Estados-Membros aplicaram abordagens descoordenadas das restrições de viagem e nas fronteiras internas relacionadas com a COVID-19

69 A aplicação das orientações da Comissão pelas autoridades nacionais foi acompanhada pelo grupo de trabalho eventual criado e liderado pela Comissão: o Grupo de Informação Coronavírus. Este procurou determinar os problemas e debatê-los a nível técnico, tendo-se reunido 33 vezes entre fevereiro e setembro de 2020.

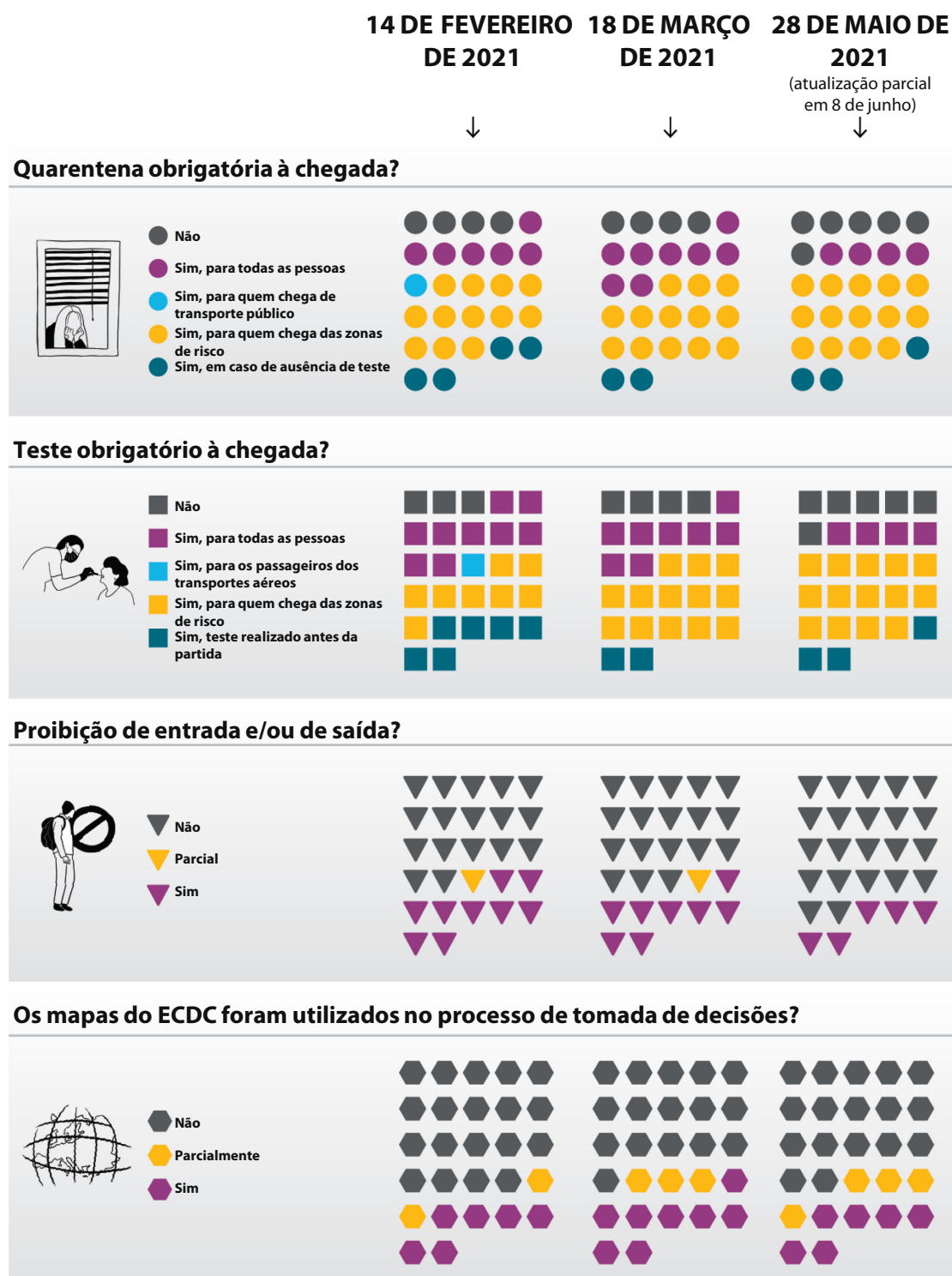
70 Os 33 relatórios das reuniões examinados pelo Tribunal mostram todos claramente que a Comissão envidou esforços significativos para coordenar as ações dos Estados-Membros. A aplicação das orientações da UE a nível nacional foi debatida em todas as reuniões, nas quais os Estados-Membros comunicavam as medidas que tinham tomado. A Comissão reiterou os princípios fundamentais do direito da União e sublinhou a necessidade de uma melhor coordenação.

71 Os relatórios das reuniões do Grupo de Informação Coronavírus e as consultas públicas sobre a estratégia para Schengen mostram igualmente que este grupo foi bem considerado pelos Estados-Membros. Porém, apesar desta avaliação positiva, o grupo serviu principalmente de plataforma para o intercâmbio de informações. Os esforços da Comissão para, através da criação deste grupo, compensar a ausência de uma estrutura de governação em situações de crise não levaram a que os Estados-Membros tivessem uma abordagem coerente e coordenada da gestão das fronteiras internas. Esta situação é comprovada pelas diferentes abordagens dos países do espaço Schengen no que respeita aos controlos nas fronteiras internas relacionados com a COVID-19 (ver *figura 3*).

72 As atas das reuniões analisadas pelo Tribunal mostram que o grupo também enfrentou dificuldades em matéria de comunicação. Vários Estados-Membros introduziram novos controlos nas fronteiras e restrições de viagem sem informar os restantes participantes no grupo, apesar de terem anteriormente concordado em manter as outras partes informadas antes da aplicação de quaisquer novas medidas.

73 O Tribunal analisou igualmente os documentos que apresentavam a situação nas fronteiras internas elaborados pela Comissão em fevereiro, março e maio (e parcialmente atualizados em junho) de 2021. A análise centrou-se nos seguintes quatro aspetos: obrigação de quarentena, obrigação de apresentação de teste, proibições de entrada e/ou de saída e utilização dos mapas do ECDC na tomada de decisões. Este exercício serviu de base a uma panorâmica simplificada, mostrando as medidas tomadas pelos Estados-Membros ao longo do tempo (ver [figura 8](#)).

Figura 8 – Panorâmica das restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros da UE-27 no primeiro semestre de 2021

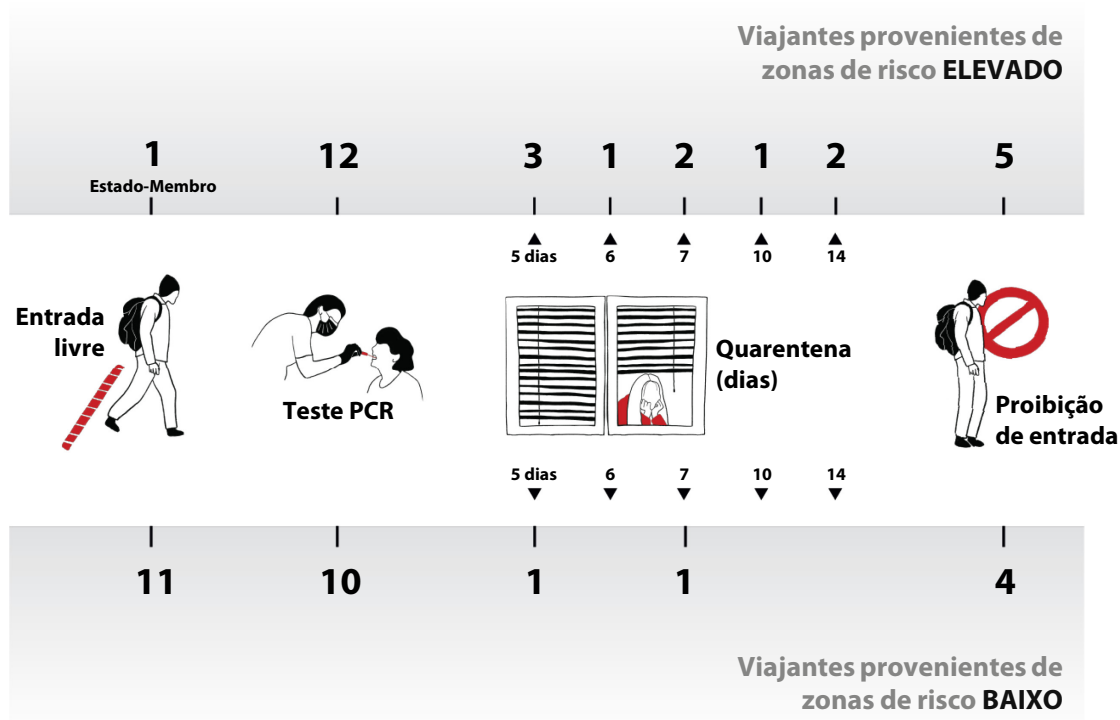


N.B.: devido à falta de dados comparáveis facilmente disponíveis antes de fevereiro de 2021, a figura não abrange as restrições de viagem aplicadas em 2020.

Fonte: TCE, com base na verificação das restrições de viagem feita internamente pela Comissão.

74 Para ilustrar os desafios enfrentados pelos cidadãos da UE ao viajar no interior da UE, o Tribunal realizou uma análise das condições mínimas de entrada em 21 de junho de 2021. Esta análise revela uma grande variedade de práticas aplicadas pelos Estados-Membros, que vão desde um acesso bastante aberto a medidas bastante restritivas (ver [figura 9](#)).

Figura 9 – Panorâmica simplificada das condições mínimas de entrada em 21.6.2021



Nota: a figura mostra as condições mínimas de entrada para um cidadão da UE que não tivesse sido vacinado nem anteriormente contaminado.

Fonte: TCE, com base na verificação das restrições de viagem feita internamente pela Comissão.

75 A [figura 8](#) e a [figura 9](#) mostram que, apesar dos esforços da Comissão para facilitar uma ação coordenada, as restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros permaneceram descoordenadas e formaram uma manta de retalhos de diferentes medidas que variaram significativamente de um Estado-Membro para outro.

Conclusões e recomendações

76 O Tribunal conclui que, embora a Comissão tenha verificado as restrições à livre circulação impostas pelos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19, as limitações do quadro jurídico dificultaram o seu papel de supervisão. Além disso, a Comissão não realizou um escrutínio adequado para assegurar que os controlos nas fronteiras internas cumprem a legislação de Schengen. Apesar de várias iniciativas pertinentes da UE, as ações dos Estados-Membros para combater a COVID-19 continuaram a ser, na sua maioria, descoordenadas.

77 O Tribunal constatou que as notificações dos Estados-Membros relativas aos controlos nas fronteiras internas não continham provas suficientes de que eram uma medida de último recurso, proporcionada e de duração limitada. Contudo, desde o início da pandemia de COVID-19, a Comissão não solicitou informações adicionais aos Estados-Membros nem emitiu qualquer parecer sobre as suas notificações. Além disso, o Tribunal observou casos de controlos nas fronteiras que não tinham sido notificados à Comissão. No seu entender, esta falta de comunicação de informações essenciais por parte dos Estados-Membros impediu a Comissão de analisar com rigor se as medidas de controlo nas fronteiras cumpriam a legislação de Schengen (ver pontos [26 a 31](#) e [35 a 39](#)).

78 Os Estados-Membros são obrigados a apresentar um relatório *ex post* sobre a aplicação dos controlos temporários nas fronteiras e a avaliar, entre outros aspetos, a eficácia e a proporcionalidade da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. Embora nove Estados-Membros não tenham cumprido a obrigação de apresentar relatórios *ex post*, o Tribunal não observou provas de que a Comissão lhes tenha solicitado que apresentassem os relatórios em falta (ver pontos [32 e 40 a 42](#)).

79 O exame realizado pelo Tribunal a todos os relatórios *ex post* que a Comissão recebeu desde 2020 mostra que estes variam consideravelmente, indo de declarações gerais a estatísticas pormenorizadas. Dos 12 relatórios disponíveis, dez não examinaram com o pormenor suficiente a proporcionalidade das medidas aplicadas e apenas três mencionaram sucintamente a possibilidade de recorrer a medidas alternativas (ver pontos [41 e 42](#)).

80 A Comissão tem a competência e a obrigação de agir em caso de eventual incumprimento. Pode dar início a procedimentos de infração, mas ainda não o fez, apesar das suas reservas quanto à conformidade com a legislação da UE dos controlos de longo prazo nas fronteiras internas relacionados com a migração e as ameaças à

segurança. Em vez disso, optou por medidas não vinculativas e pela coordenação, sem resultados aparentes, uma vez que os controlos nas fronteiras internas reintroduzidos há mais de seis anos ainda estão em vigor (ver pontos 33, 34 e 43 a 45).

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

Tendo em conta a proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen e a margem de discricionariedade da Comissão, esta deve, ao avaliar os controlos nas fronteiras internas, utilizar devidamente os instrumentos de verificação da conformidade previstos na legislação. Para o efeito, deve:

- a) solicitar informações adicionais aos Estados-Membros sempre que as suas notificações e/ou relatórios *ex post* não apresentem provas suficientes da proporcionalidade dos controlos nas fronteiras;
- b) emitir pareceres sobre a proporcionalidade sempre que haja dúvidas quanto à observância deste princípio nos controlos nas fronteiras;
- c) verificar sistematicamente se todos os países do espaço Schengen apresentam as notificações dos controlos nas fronteiras internas e os relatórios de execução dentro dos prazos legais;
- d) solicitar aos Estados-Membros que apresentem anualmente informações sobre a aplicação dos controlos fronteiriços de longo prazo que estejam em vigor;
- e) aplicar medidas coercivas em caso de incumprimento persistente da legislação de Schengen.

Prazo de execução: final de 2023

81 Os Estados-Membros introduziram controlos nas fronteiras internas para fazer cumprir variadas restrições de viagem relacionadas com a COVID-19. O Tribunal constatou que, embora a Comissão seja responsável por verificar a conformidade destas restrições com o princípio da livre circulação, as limitações do quadro jurídico dificultaram o seu trabalho neste domínio. Além disso, a duração dos processos judiciais e a natureza de curto prazo e variável das medidas tomadas pelos Estados-Membros durante a pandemia significam que o procedimento de infração, que é o único instrumento de que a Comissão dispõe para fazer respeitar o direito de livre circulação durante a pandemia de COVID-19, não é adequado (ver pontos 46 e 47).

82 Contrariamente ao caso dos controlos nas fronteiras internas, os Estados-Membros não estavam obrigados a informar a Comissão sobre as restrições de viagem. Esta obteve informações dos Estados-Membros, mas que nem sempre estavam completas ou eram comparáveis (ver pontos [48](#) e [49](#)).

Recomendação 2 – Simplificar o processo de recolha de dados sobre as restrições de viagem

A Comissão deve simplificar o processo de recolha de informações, junto dos Estados-Membros, que justifiquem a proporcionalidade e a não discriminação das restrições de viagem por eles aplicadas, bem como dar orientações quando estas informações não forem suficientes.

Prazo de execução: final de 2022

83 A Comissão emitiu orientações atempadas e pertinentes para facilitar a coordenação dos controlos nas fronteiras internas. No entanto, estas orientações não continham informações práticas sobre a forma como os Estados-Membros devem demonstrar a conformidade com os princípios da proporcionalidade e da não discriminação, nem apresentavam exemplos de boas práticas de gestão das fronteiras internas durante a pandemia. O manual prático para guardas de fronteira, que lhes serve de guia do utilizador quando realizam os controlos nas fronteiras, não foi atualizado para ter em conta a pandemia (ver pontos [53](#) a [56](#)).

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

A Comissão deve dar orientações mais pormenorizadas e exequíveis sobre a aplicação dos controlos nas fronteiras internas durante a pandemia. Para o efeito, deve:

- a) atualizar o manual prático sobre as fronteiras com exemplos de boas práticas da gestão das fronteiras internas;
- b) explicar a diferença entre os controlos nas fronteiras e os controlos sanitários no contexto da COVID-19.

Prazo de execução: final de 2022

84 A Comissão tomou igualmente iniciativas importantes para coordenar as medidas que afetam a livre circulação. Não obstante, as práticas dos Estados-Membros mostram que, mesmo um ano após o início da pandemia, as respostas continuavam a ser na sua maioria descoordenadas e nem sempre estavam em consonância com as orientações da Comissão e as recomendações do Conselho (ver pontos [57](#) a [60](#) e [69](#) a [75](#)).

85 A Comissão criou uma plataforma Web para apoiar a reabertura segura da UE às viagens e ao turismo ("Re-open EU"), mas, em julho de 2021 (ou seja, mais de um ano após o lançamento da Re-open EU), nove Estados-Membros ainda não facultavam informações atualizadas. Existe assim o risco de os cidadãos da UE se interrogarem sobre a utilidade desta ferramenta ao deparar-se com problemas nas fronteiras pelo facto de terem planeado a viagem com recurso a informações incorretas ou desatualizadas. No seu Relatório Especial sobre os direitos dos passageiros dos transportes aéreos durante a pandemia de COVID-19, o Tribunal recomendou que a Comissão tomasse medidas até ao final de 2022 para que, no portal Re-open EU, os Estados-Membros apresentassem informações oportunas e fiáveis (ver pontos [61](#) e [62](#)).

86 Desde o início da pandemia, o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) publicou um grande número de documentos de orientação e relatórios técnicos, tendo também contribuído para os documentos de orientação da Comissão. Porém, na sua análise interna, o ECDC concluiu que as suas orientações poderiam ser mais práticas e exequíveis. O Centro não avalia exaustivamente a utilidade e o impacto das suas orientações (ver pontos [64](#) a [68](#)).

Recomendação 4 – Melhorar o acompanhamento da aplicação das orientações do ECDC

O ECDC deve obter regularmente as impressões das suas partes interessadas, por forma a avaliar a utilidade e o impacto das suas orientações.

Prazo de execução: final de 2022

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 26 de abril de 2022.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Amostra de 10 notificações dos Estados-Membros relativas a controlos nas fronteiras internas entre 2015 e 2019

Nº	País	Início	Fim	Motivo
40	Alemanha	13.9.2015	22.9.2015	Grande afluxo de pessoas que procuravam proteção internacional; todas as fronteiras, com destaque para as fronteiras terrestres com a Áustria
46	Eslovénia	17.9.2015	26.9.2015	Grande afluxo de pessoas que procuravam proteção internacional; fronteiras terrestres com a Hungria
54	França	14.12.2015	26.5.2016	Estado de emergência introduzido na sequência dos atentados de Paris; todas as fronteiras internas
62	Áustria	16.5.2016	12.11.2016	Em conformidade com a recomendação do Conselho de 12 de maio de 2016 ao abrigo do artigo 29º do Código das Fronteiras Schengen; fronteiras terrestres com a Eslovénia e a Hungria
70	Dinamarca	12.11.2016	12.2.2017	Em conformidade com a recomendação do Conselho de 11 de novembro de 2016; portos dinamarqueses com ligações por <i>ferry</i> à Alemanha e fronteira terrestre com a Alemanha
78	Suécia	11.2.2017	10.5.2017	Em conformidade com a recomendação do Conselho de 7 de fevereiro de 2017; portos suecos da região de polícia Sul e Oeste e ponte de Öresund
88	Áustria	12.11.2017	12.5.2018	Situação de segurança na Europa e ameaças resultantes de movimentos secundários contínuos e significativos; fronteiras terrestres com a Hungria e a Eslovénia
96	Alemanha	12.5.2018	11.11.2018	Situação de segurança na Europa e ameaças resultantes de movimentos secundários contínuos e significativos; fronteira terrestre com a Áustria
105	Suécia	12.11.2018	11.2.2019	Ameaça grave à ordem pública e à segurança interna; todas as fronteiras internas
114	Dinamarca	12.5.2019	12.11.2019	Ameaça severa à ordem pública e à segurança interna; fronteira interna com a Alemanha (fronteira terrestre e portos com ligações por <i>ferry</i>)

Anexo II – Documentos de orientação pertinentes publicados pela Comissão até junho de 2021

Data	Referência	Título
16.3.2020	C(2020) 1753 final	COVID-19 – Orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais
16.3.2020	COM(2020) 115 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho COVID-19: Restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE
23.3.2020	C(2020) 1897 final	Comunicação da Comissão sobre a implementação de corredores verdes ao abrigo das orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais
27.3.2020	C(2020) 2010	Comunicação da Comissão Orientações da Comissão Europeia: Facilitar as operações de carga aérea durante o surto de COVID-19
30.3.2020	C(2020) 2050 final	Comunicação da Comissão COVID-19 – Orientações sobre a aplicação da restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE, sobre a facilitação de regimes de trânsito para o repatriamento de cidadãos da UE e sobre os efeitos na política de vistos
30.3.2020	C(2020) 2051	Comunicação da Comissão Orientações sobre o exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19
8.4.2020	COM(2020) 148 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho relativa à avaliação da aplicação das restrições temporárias às viagens não indispensáveis para a UE
8.4.2020	C(2020) 3100	Comunicação da Comissão Orientações em matéria de proteção da saúde, repatriamento e formalidades de viagem dos marítimos, passageiros e outras pessoas a bordo dos navios

Data	Referência	Título
16.4.2020	C(2020) 2516 final	Comunicação da Comissão COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação
17.4.2020	2020/C 126/01	Comissão Europeia Roteiro Europeu Comum com vista a levantar as medidas de contenção da COVID-19
8.5.2020	COM(2020) 222 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho relativa à segunda revisão da aplicação das restrições temporárias às viagens não indispensáveis para a UE
13.5.2020	C(2020) 3250 final	Comunicação da Comissão Para uma abordagem faseada e coordenada do restabelecimento da livre circulação e da supressão dos controlos nas fronteiras internas – COVID-19
13.5.2020	C(2020) 3251 final	Comunicação da Comissão COVID-19: Orientações da UE sobre o reatamento progressivo dos serviços de turismo e sobre os protocolos de saúde nos estabelecimentos hoteleiros – COVID-19
13.5.2020	COM(2020) 550 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Turismo e transportes em 2020 e mais além
15.5.2020	C(2020) 3139 final	Comunicação da Comissão Orientações sobre o restabelecimento progressivo dos serviços de transporte e da conectividade – COVID-19
11.6.2020	C(2020) 3999 final	Orientações para a retoma progressiva e coordenada das operações ligadas aos vistos
11.6.2020	COM(2020) 399 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho relativa à terceira revisão da aplicação das restrições temporárias às viagens não indispensáveis para a UE

Data	Referência	Título
25.6.2020	COM(2020) 287 final	Proposta da Comissão de Recomendação do Conselho relativa às restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE
15.7.2020	COM(2020) 318 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Preparação da UE a curto prazo no domínio da saúde para surtos de COVID-19
16.7.2020	C(2020) 4813 final	Comunicação da Comissão Orientações sobre os trabalhadores sazonais na UE no contexto do surto de COVID-19 Na sequência da Comunicação C(2020) 2051
4.9.2020	COM(2020) 499 final	Proposta de Recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições impostas à liberdade de circulação em virtude da pandemia de COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 685 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Melhorar os corredores verdes dos transportes para manter a atividade económica no período de ressurgimento da pandemia de COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 686 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho COVID-19 – Orientações sobre as pessoas isentas da restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE no que respeita à aplicação da Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho, de 30 de junho de 2020
28.10.2020	COM(2020) 687 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre novas medidas em resposta ao surto de COVID-19
11.11.2020	COM(2020) 724 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Construir uma União Europeia da Saúde: Reforçar a resiliência da UE face a ameaças sanitárias transfronteiriças
11.11.2020	COM(2020) 727 final	Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às ameaças transfronteiriças graves para a saúde e que revoga a Decisão nº 1082/2013/UE
18.11.2020	C(2020) 8037 final	Recomendação da Comissão, de 18 de novembro de 2020, relativa à utilização de testes rápidos de antígeno para o diagnóstico de infeção por SARS-CoV-2

Data	Referência	Título
2.12.2020	COM(2020) 786 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Proteger-se da COVID-19 durante o inverno
18.12.2020	COM(2020) 849 final	Proposta de Recomendação do Conselho relativa a um quadro comum para a utilização, a validação e o reconhecimento mútuo dos testes rápidos de deteção de antígenos para a COVID-19 na UE
22.12.2020	C(2020) 9607	Recomendação (UE) 2020/2243 da Comissão relativa a uma abordagem coordenada em matéria de viagens e transportes em resposta à variante do SARS-CoV-2 detetada no Reino Unido
19.1.2021	COM(2021) 35 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Uma frente unida para vencer a COVID-19
25.1.2021	COM(2021) 38 final	Proposta de Recomendação do Conselho que altera a 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
17.2.2021	COM(2021) 78 final	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Incubadora HERA: enfrentar juntos as ameaças das variantes do vírus da COVID-19
3.5.2021	COM(2021) 232 final	Proposta de Recomendação do Conselho que altera a Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição

Siglas e acrónimos

ECDC: Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças

EEE: Espaço Económico Europeu

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE: Tratado da União Europeia

Glossário

Controlo das fronteiras: controlos e vigilância realizados numa fronteira em relação às pessoas que a passam ou pretendem passar.

Espaço Schengen: espaço constituído por 26 países europeus que suprimiram os controlos de passaporte e de imigração nas suas fronteiras comuns.

Formulário de Localização do Passageiro: formulário a preencher pelos passageiros antes de entrarem num país, para facilitar o rastreio de contactos e o controlo da quarentena.

Princípio da não discriminação: princípio do direito da UE que proíbe a discriminação entre cidadãos da União de diferentes países com base na nacionalidade.

Princípio da proporcionalidade: princípio do direito da UE segundo o qual o exercício de uma competência pela União ou por um Estado-Membro não deve exceder o necessário para atingir o objetivo pretendido.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Respostas do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC)

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do Tribunal Baudilio Tomé Muguruza, com a colaboração de Daniel Costa de Magalhães, chefe de gabinete, e Ignacio García de Parada, assessor de gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, responsável principal; Andrej Minarovič, responsável de tarefa; e João Coelho, auditor. Mark Smith prestou assistência linguística.



Da esquerda para a direita: João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, e Ignacio García de Parada.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2022

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, em regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Quando obtida, essa autorização anula e substitui a autorização geral acima referida e deve mencionar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-7860-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/006933	QJ-AB-22-008-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7847-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/777640	QJ-AB-22-008-PT-Q

O direito de os cidadãos da UE circularem livremente no território dos seus Estados-Membros é uma das liberdades fundamentais da União Europeia. O Tribunal examinou a supervisão, pela Comissão, dos controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen e das restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19, bem como os esforços desenvolvidos a nível da UE até ao final de junho de 2021 para coordenar estas restrições. Conclui que as limitações do quadro jurídico dificultaram o papel da Comissão na supervisão das restrições à livre circulação impostas pelos Estados-Membros. Além disso, a Comissão não realizou um escrutínio adequado para assegurar que os controlos nas fronteiras internas cumprem a legislação de Schengen. Apesar das iniciativas da Comissão, as restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros foram, na sua maioria, descoordenadas.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors