



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

30 de abril de 2020*

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Decisão n.º 565/2014/UE — Regime simplificado de controlo das pessoas nas fronteiras externas — Nacional de um país terceiro detentor de um título de residência temporária emitido por um Estado-Membro — Artigo 3.º — Reconhecimento pela Bulgária, pela Croácia, por Chipre e pela Roménia de certos documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais — Oponibilidade de uma decisão contra um Estado — Efeito direto — Reconhecimento de uma entidade de direito privado como emanção do Estado — Requisitos — Regulamento (CE) n.º 562/2006 — Código das Fronteiras Schengen — Artigo 13.º — Recusa de entrada no território de um Estado-Membro — Dever de fundamentação — Regulamento (CE) n.º 261/2004 — Indemnização e assistência aos passageiros aéreos em caso de recusa de embarque — Artigo 2.º, alínea j) — Recusa de embarque baseada na pretensa falta da necessária documentação de viagem — Artigo 15.º — Obrigações das transportadoras aéreas para com os passageiros — Inadmissibilidade das derrogações previstas pelo contrato de transporte ou de outros documentos»

No processo C-584/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal Regional de Larnaca, Chipre), por Decisão de 3 de setembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de setembro de 2018, no processo

D. Z.

contra

Blue Air – Airline Management Solutions SRL,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Prechal, presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Terceira Secção, L. S. Rossi, J. Malenovský (relator) e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: R. Schiano, administrador,

* Língua do processo: grego.

vistos os autos e após a audiência de 12 de setembro de 2019,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de D. Z., por K. Papantoniou, dikigoros,
- em representação da Blue Air – Airline Management Solutions SRL, por N. Damianou, dikigoros,
- em representação do Governo cipriota, por E. Neofytou e D. Lysandrou, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, inicialmente, por J. Möller, T. Henze e R. Kanitz, em seguida, por J. Möller e R. Kanitz, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande, C. Cattabriga, N. Yerrell e G. Wils, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de novembro de 2019,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Decisão n.º 565/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela Bulgária, pela Croácia, por Chipre e pela Roménia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para efeitos de trânsito ou de estada prevista nos seus territórios não superior a 90 dias num período de 180 dias e que revoga as Decisões n.º 895/2006/CE e n.º 582/2008/CE (JO 2014, L 157, p. 23), dos artigos 4.º e 13.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (JO 2013, L 182, p. 1) (a seguir «Código das Fronteiras Schengen»), e dos artigos 4.º, n.º 3, 14.º e 15.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe D. Z. à Blue Air — Airline Management Solutions SRL (a seguir «Blue Air»), a respeito da recusa desta última em autorizar D. Z. a embarcar num voo com partida de Larnaca (Chipre) e destino a Bucareste (Roménia).

Quadro jurídico

CAAS

3 A 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 relativa à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen em 19 de junho de 1990 e que entrou em vigor em 26 de março de 1995 (JO 2000, L 239, p. 19; a seguir «CAAS»), faz parte do acervo de Schengen.

4 O artigo 26.º, n.ºs 1 e 2, da CAAS dispõe:

«1. Sem prejuízo dos compromissos decorrentes da sua adesão à Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, tal como alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967, as partes contratantes comprometem-se a introduzir na sua legislação nacional as seguintes regras:

a) Se a entrada no território de uma das partes contratantes for recusada a um estrangeiro, o transportador que o conduziu à fronteira externa por via aérea, marítima ou terrestre deve imediatamente retomá-lo a seu cargo. A pedido das autoridades de fiscalização da fronteira, deve conduzir de novo o estrangeiro ao Estado terceiro a partir do qual foi transportado, ao Estado terceiro que emitiu o documento de viagem com o qual viajou ou a qualquer outro Estado terceiro em que a sua admissão seja garantida;

b) O transportador deve tomar as medidas necessárias para se assegurar de que o estrangeiro transportado por via aérea ou marítima se encontra na posse dos documentos de viagem exigidos para a entrada nos territórios das partes contratantes.

2. As partes contratantes comprometem-se, sem prejuízo dos compromissos decorrentes da sua adesão à Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, tal como alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967, e em conformidade com o seu direito constitucional, a prever sanções contra os transportadores que conduzam por via aérea ou marítima, de um Estado terceiro para o seu território, estrangeiros que não possuam os documentos de viagem exigidos.»

Diretiva 2001/51/CE

5 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985 (JO 2001, L 187, p. 45):

«A presente diretiva tem por objetivo completar as disposições do artigo 26.º da [CAAS] e definir certas condições relacionadas com a sua aplicação.»

6 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2001/51:

«Os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para assegurar que as sanções aplicáveis às transportadoras nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 26.º da [CAAS] sejam dissuasivas, eficazes e proporcionadas [...]»

Código das Fronteiras Schengen

7 O artigo 2.º do Código das Fronteiras Schengen dispunha:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

13) “Guarda de fronteira”, qualquer agente público afetado, nos termos do direito nacional, quer a um ponto de passagem de fronteira quer ao longo da fronteira ou proximidade imediata desta última, e que execute, em conformidade com o presente regulamento e o direito nacional, missões de controlo fronteiriço;

[...]»

8 Segundo o artigo 5.º, n.º 1, deste código:

«Para uma estada prevista no território dos Estados-Membros de duração não superior a 90 dias em qualquer período de 180 dias [...], as condições de entrada para os nacionais de países terceiros são as seguintes:

a) Estar na posse de um documento de viagem válido que autorize o titular a passar a fronteira [...]

b) Estar na posse de um visto válido, se tal for exigido nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação [(JO 2001, L 81, p. 1)], exceto se for detentor de um título de residência válido;

c) Justificar o objetivo e as condições da estada prevista e dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração dessa estada como para o regresso ao país de origem ou para o trânsito para um país terceiro em que a sua admissão esteja garantida, ou estar em condições de obter licitamente esses meios;

d) Não estar indicado no SIS para efeitos de não admissão;

e) Não ser considerado suscetível de perturbar a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado-Membro, e em especial não estar indicado para efeitos de não admissão, pelos mesmos motivos, nas bases de dados nacionais dos Estados-Membros.»

9 O artigo 7.º deste código previa:

«1. A passagem das fronteiras externas é submetida a controlos por guardas de fronteira. Os controlos são efetuados em conformidade com o presente capítulo.

[...]

3. À entrada e à saída, os nacionais de países terceiros são submetidos a um controlo pormenorizado.

- a) À entrada, o controlo pormenorizado compreende a verificação das condições de entrada fixadas no n.º 1 do artigo 5.º, e, se for caso disso, dos documentos que autorizam a residência e o exercício de uma atividade profissional. Esta verificação inclui uma análise pormenorizada, que compreende os seguintes aspetos:
- i) verificação de que o nacional de país terceiro está na posse de um documento não caducado e válido para a passagem da fronteira, e de que o documento está acompanhado, se for caso disso, do visto ou título de residência exigido,
 - ii) análise detalhada do documento de viagem apresentado, para detetar indícios de falsificação ou de contrafação,
 - iii) análise dos carimbos de entrada e de saída apostos no documento de viagem do nacional de país terceiro, a fim de verificar, por comparação das datas de entrada e de saída, que a pessoa não excedeu ainda o período máximo autorizado para a sua estada no território dos Estados-Membros,
 - iv) verificações relativas aos pontos de partida e de destino do nacional de país terceiro, bem como ao objetivo da estada projetada, controlando, se necessário, os documentos justificativos correspondentes,
 - v) verificação de que o nacional de país terceiro dispõe de meios de subsistência suficientes para a duração e o objetivo da estada projetada, para o regresso ao país de origem ou para o trânsito para um país terceiro em que a sua admissão esteja garantida, ou de que está em condições de obter licitamente esses meios,
 - vi) verificação de que o nacional de país terceiro, o seu meio de transporte e os objetos que transporta não são de natureza a comprometer a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de um dos Estados-Membros. Essa verificação compreende a consulta direta dos dados e indicações relativos a pessoas e, se necessário, objetos, incluídos no SIS e nas bases de dados nacionais, bem como, se for caso disso, a conduta a adotar no caso de existir uma indicação;

[...]»

10 Nos termos do artigo 13.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo código:

«2. A entrada só pode ser recusada por decisão fundamentada que indique as razões precisas da recusa. A decisão deve ser tomada por uma autoridade competente nos termos do direito nacional e produz efeitos imediatos.

A decisão fundamentada indicando as razões precisas da recusa é notificada através do formulário uniforme de recusa de entrada na fronteira, reproduzido na parte B do anexo V, preenchido pela autoridade competente, nos termos do direito nacional, para recusar a entrada. O formulário uniforme preenchido é entregue ao nacional de país terceiro, que acusa a receção da decisão de recusa de entrada através do referido formulário.

3. As pessoas a quem tenha sido recusada a entrada têm direito de recurso. Os recursos são tramitados em conformidade com o direito nacional. É também facultada ao nacional de país terceiro uma nota escrita indicando os pontos de contacto aptos a fornecer informações sobre os representantes habilitados a atuar em nome do nacional de país terceiro em conformidade com o direito nacional.

[...]

- 11 O artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, do Código das Fronteiras Schengen dispunha:

«1. As medidas de controlo fronteiriço previstas nos artigos 6.º a 13.º são executadas pelos guardas de fronteira nos termos do presente regulamento e do direito nacional.

A execução desse controlo não afeta as competências em matéria de ação penal que a lei nacional confira aos guardas de fronteira e que extravasem do âmbito de aplicação do presente regulamento.

Os Estados-Membros asseguram que os guardas de fronteira sejam profissionais especializados e devidamente formados, tendo em conta um tronco comum de formação para os guardas de fronteira definido e desenvolvido pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 [do Conselho, de 26 de outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (JO 2004, L 349, p. 1)]. [...]

2. Os Estados-Membros notificam a Comissão da lista dos serviços nacionais responsáveis pelo controlo fronteiriço ao abrigo do respetivo direito nacional, em conformidade com o artigo 34.º»

Regulamento n.º 539/2001

- 12 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 539/2001:

«Os nacionais dos países terceiros enumerados no anexo I devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros.»

- 13 O Cazaquistão figura na lista dos países terceiros referidos nesse anexo.

Decisão n.º 565/2014

- 14 Os considerandos 5 e 7 da Decisão n.º 565/2014 enunciam:

«(5) [...] No que diz respeito a Chipre, que aplicou o regime comum criado pela Decisão n.º 895/2006/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela República Checa, a Estónia, Chipre, a Letónia, a Lituânia, a Hungria, Malta, a Polónia, a Eslovénia e a Eslováquia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para efeitos de trânsito pelos seus territórios JO 2006, L 167, p. 1),] desde 10 de julho de 2006, e à Bulgária e à Roménia, que aplicaram o regime comum criado pela Decisão n.º 582/2008/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela Bulgária, Chipre e a Roménia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para efeitos de trânsito pelos seus territórios (JO 2008, L 161, p. 30),] desde 18 de julho de 2008, deverão ser adotadas normas comuns que autorizem a Bulgária, Chipre e a Roménia, tal como a Croácia, a reconhecer

unilateralmente certos documentos emitidos pelos Estados-Membros que aplicam a totalidade do acervo de Schengen, bem como documentos análogos emitidos pela Croácia, como equivalentes aos seus vistos nacionais, e a estabelecer um regime simplificado de controlo de pessoas nas suas fronteiras externas baseado nessa equivalência unilateral. [...]

[...]

(7) A participação no regime simplificado deverá ser facultativa, sem impor aos Estados-Membros obrigações suplementares relativamente às estabelecidas no Ato de Adesão de 2003, no Ato de Adesão de 2005 ou no Ato de Adesão de 2011.»

15 Nos termos do artigo 1.º da Decisão n.º 565/2014:

«A presente decisão estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas mediante o qual a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia podem reconhecer unilateralmente como equivalentes aos respetivos vistos nacionais, para o trânsito ou uma estada prevista no seu território não superior a 90 dias num período de 180 dias, os documentos referidos no artigo 2.º, n.º 1, e no artigo 3.º da presente decisão, emitidos aos nacionais de países terceiros sujeitos à obrigação de visto por força do Regulamento [n.º 539/2001].

A execução da presente decisão não prejudica os controlos de pessoas a realizar nas fronteiras externas nos termos dos artigos 5.º a 13.º e 18.º e 19.º do [Código das Fronteiras Schengen].»

16 O artigo 2.º desta decisão previa:

«1. A Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia podem considerar equivalentes aos respetivos vistos nacionais, para o trânsito ou uma estada prevista no seu território não superior a 90 dias num período de 180 dias, os seguintes documentos emitidos pelos Estados-Membros que aplicam a totalidade do acervo de Schengen, independentemente da nacionalidade dos respetivos titulares:

- a) “Visto uniforme”, na aceção do artigo 2.º, ponto 3, do Código de Vistos, válido para duas ou múltiplas entradas;
- b) “Visto de longa duração”, a que se refere o artigo 18.º da [CAAS];
- c) “Títulos de residência”, na aceção do artigo 2.º, ponto 15, do [Código das Fronteiras Schengen].

2. A Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia podem também considerar como equivalentes aos respetivos vistos nacionais, para o trânsito ou uma estada prevista no seu território não superior a 90 dias num período de 180 dias, os vistos com validade territorial limitada emitidos nos termos do artigo 25.º, n.º 3, primeiro período, do Código de Vistos.

3. Se a Bulgária, a Croácia, Chipre ou a Roménia decidirem aplicar a presente decisão, reconhecem todos os documentos referidos nos n.ºs 1 e 2, independentemente do Estado-Membro de emissão do documento, exceto se forem apostos em documentos de viagem que não reconheçam ou em documentos de viagem emitidos por um país terceiro com o qual não tenham relações diplomáticas.»

17 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da referida decisão:

«Se a Bulgária, a Croácia, Chipre ou a Roménia decidirem aplicar o artigo 2.º, podem reconhecer, além dos documentos referidos nesse artigo, como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para o trânsito ou uma estada prevista no seu território não superior a 90 dias num período de 180 dias:

- a) Os vistos nacionais de curta duração e os vistos nacionais de longa duração emitidos pela Bulgária, pela Croácia, por Chipre ou pela Roménia segundo o modelo uniforme previsto no Regulamento (CE) n.º 1683/95 do Conselho [, de 29 de maio de 1995, que estabelece um modelo-tipo de visto (JO 1995, L 164, p. 1)];
- b) Os títulos de residência emitidos pela Bulgária, pela Croácia por Chipre ou pela Roménia segundo o modelo uniforme previsto pelo Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho [, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros (JO 2002, L 157, p. 1)];

exceto se tais vistos e títulos de residência forem apostos em documentos de viagem que esses Estados-Membros não reconheçam ou em documentos de viagem emitidos por um país terceiro com o qual não tenham relações diplomáticas.»

18 O artigo 5.º da Decisão n.º 565/2014 dispõe:

«A Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia notificam a Comissão no prazo de 20 dias úteis a contar da entrada em vigor da presente decisão, se decidirem aplicá-la. A Comissão publica as informações comunicadas por esses Estados-Membros no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Essas notificações especificam, se relevante, os países terceiros em relação aos quais a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia, devido à inexistência de relações diplomáticas, não aplicam a presente decisão, por força do artigo 2.º, n.º 3, e do artigo 3.º, n.º 1.»

19 Nos termos do artigo 8.º desta decisão:

«Os destinatários da presente decisão são a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia.»

20 O ponto II da Informação da Comissão sobre as notificações pelos Estados-Membros de decisões relativas à aplicação da Decisão 565/2014 (JO 2014, C 302, p. 1; a seguir «ponto II da informação comunicada pela Comissão»), contém a seguinte passagem:

«A Comissão recebeu as seguintes notificações.

[...]

A ROMÉNIA aplica a Decisão [n.º 565/2014] e, em conformidade com o artigo 3.º da mesma decisão, reconhece como equivalentes aos vistos romenos os vistos e os títulos de residência nacionais emitidos pela Bulgária, por Chipre e pela Croácia que figuram, respetivamente, nos anexos I, II e III da decisão.»

Regulamento n.º 261/2004

21 Os considerandos 1 e 2 do Regulamento n.º 261/2004 enunciam:

- «(1) A ação da Comunidade no domínio do transporte aéreo deve ter, entre outros, o objetivo de garantir um elevado nível de proteção dos passageiros. Além disso, devem ser tidas plenamente em conta as exigências de proteção dos consumidores em geral.
- (2) As recusas de embarque e o cancelamento ou atraso considerável dos voos causam sérios transtornos e inconvenientes aos passageiros.»

22 O artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento prevê:

«O presente regulamento estabelece, nas condições a seguir especificadas, os direitos mínimos dos passageiros, em caso de:

a) Recusa de embarque contra sua vontade;

[...].»

23 Nos termos do artigo 2.º, alínea j), do referido regulamento, «recusa de embarque» significa «a recusa de transporte de passageiros num voo, apesar de estes se terem apresentado no embarque nas condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 3.º, exceto quando haja motivos razoáveis para recusar o embarque, tais como razões de saúde, de segurança ou a falta da necessária documentação de viagem».

24 Nos termos do artigo 3.º do mesmo regulamento, intitulado «Âmbito»:

«1. O presente regulamento aplica-se:

a) Aos passageiros que partem de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro a que o Tratado se aplica;

[...]

2. O disposto no n.º 1 aplica-se aos passageiros que:

a) Tenham uma reserva confirmada para o voo em questão e, salvo no caso de cancelamento a que se refere o artigo 5.º, se apresentarem para o registo:

— tal como estabelecido e com a antecedência que tenha sido indicada e escrita (incluindo por meios eletrónicos) pela transportadora aérea, pelo operador turístico ou pelo agente de viagens autorizado,

ou, não sendo indicada qualquer hora,

— até 45 minutos antes da hora de partida publicada; ou

[...]»

25 Segundo o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004:

«Se for recusado o embarque a passageiros contra sua vontade, a transportadora aérea operadora deve indemnizá-los imediatamente nos termos do artigo 7.º e prestar-lhes assistência nos termos dos artigos 8.º e 9.º»

26 O artigo 15.º deste regulamento, intitulado «Proibição de exclusão», prevê:

«1. As obrigações para com os passageiros nos termos do presente regulamento não podem ser limitadas ou excluídas, nomeadamente através de derrogação ou de cláusula limitativa do contrato de transporte.

2. Se, não obstante, essa derrogação ou cláusula limitativa for aplicada ao passageiro ou se o passageiro não tiver sido corretamente informado dos seus direitos e, por esse motivo, tiver [aceitado] uma indemnização inferior à estabelecida no presente regulamento, o passageiro tem direito a mover um procedimento nos tribunais ou nos organismos competentes com vista a obter uma indemnização adicional.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

27 Em 6 de setembro de 2015, D. Z., nacional da República do Cazaquistão, deslocou-se ao aeroporto de Larnaca para embarcar num voo da companhia aérea romena Blue Air com destino a Bucareste, onde tinha previsto permanecer até 12 de setembro de 2015, a fim de participar em exames organizados pela International Federation of Accountants (Federação Internacional dos Contabilistas).

28 D. Z. exibiu aos funcionários da sociedade mandatária da Blue Air no aeroporto de Larnaca, para efeitos de verificação, os seus documentos de viagem, o seu passaporte bem como um título de residência temporária emitido pela República de Chipre e cuja validade expirava em 6 de abril de 2016. Exibiu igualmente o pedido de visto de entrada no território romeno que tinha apresentado em linha junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Roménia, bem como a resposta dada pelo referido ministério através do seu sistema informatizado, segundo a qual esse visto não era necessário para uma estada não superior a 90 dias num período de 180 dias, uma vez que o interessado já dispunha de um título de residência temporária emitido pela República de Chipre.

29 Contactado pelos funcionários da referida sociedade, o pessoal de terra da Blue Air no aeroporto de Bucareste respondeu, por via telefónica e por correio eletrónico, que D. Z. não podia entrar na Roménia, por não dispor de um visto ou de um título de residência de membro da família emitido pelas autoridades romenas. Os referidos funcionários recusaram-se então a embarcar D. Z. no voo previsto, com o fundamento de que o seu transporte teria como consequência o seu regresso imediato a Chipre no voo de regresso do avião e acarretaria a aplicação de sanções à Blue Air.

30 D. Z. exigiu, em vão, que as razões dessa recusa lhe fossem comunicadas por escrito. Além disso, não lhe foi comunicada nenhuma decisão escrita relativa a uma recusa de entrada no território romeno.

31 Por considerar que a recusa de embarque que lhe tinha sido oposta era injustificada e violava as disposições da Decisão n.º 565/2014, D. Z. intentou no Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal Regional de Larnaca, Chipre) uma ação contra a Blue Air, a fim de ser ressarcido do custo do seu bilhete de avião de ida e volta, das despesas de cancelamento da sua reserva de hotel em Bucareste,

das taxas relativas aos exames em que não tinha podido participar, do valor equivalente aos salários que tinha deixado de receber por motivo da licença de formação que lhe tinha sido concedida pelo seu empregador, a fim de se preparar para os referidos exames, e do dano moral que entendia ter sofrido.

- 32 No órgão jurisdicional de reenvio, a Blue Air sustenta, nomeadamente, que D. Z. intentou erradamente a sua ação contra ela. Com efeito, como indicam as condições de transporte que aplica, a Blue Air não é responsável pela decisão das autoridades do Estado de destino de recusarem a entrada a um passageiro no território desse Estado, nem pelos documentos que este último é obrigado a ter em sua posse, nem pelo respeito da regulamentação do Estado de destino.
- 33 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o litígio no processo principal suscita, em primeiro lugar, a questão de saber se D. Z. tem o direito de invocar as disposições da Decisão n.º 565/2014 em relação à Blue Air. Aquele órgão jurisdicional considera que, se o demandante tivesse sido autorizado a embarcar no voo em causa, poderia ter invocado num órgão jurisdicional romeno o seu direito de entrar no país ao abrigo desta decisão.
- 34 Ora, o único ato prejudicial com que D. Z. se confrontou foi com a recusa de embarque que a Blue Air lhe opôs. O órgão jurisdicional de reenvio conclui que é necessário determinar em que medida essa recusa de embarque criou a favor de D. Z. um direito que este pode invocar em juízo contra a Blue Air.
- 35 O referido órgão jurisdicional considera, em segundo lugar, que lhe cabe apreciar se uma recusa de embarque oposta em circunstâncias como as do processo principal está abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 261/2004 e, em caso afirmativo, se uma cláusula do contrato de transporte pode, não obstante, limitar, ou até excluir, a responsabilidade da transportadora aérea em caso de falta da necessária documentação de viagem.
- 36 Nestas condições, por considerar que o litígio no processo principal suscita questões de interpretação do direito da União, o Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal Regional de Larnaca) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve considerar-se correta a interpretação segundo a qual a Decisão [n.º 565/2014] produz diretamente efeitos jurídicos sob a forma, por um lado, [do direito de os] nacionais de países terceiros [...] não estarem sujeitos à obrigação de visto para a sua entrada no Estado-Membro de destino, e, por outro, da obrigação [de o] Estado-Membro de destino em questão [...] não exigir esse visto, quando os nacionais de países terceiros possuam um visto ou título de residência compreendidos na lista daqueles que beneficiam do reconhecimento mútuo com base na Decisão [n.º 565/2014], que o Estado-Membro de destino se comprometeu a aplicar?
- 2) Quando uma transportadora aérea, [...] diretamente e/ou através dos seus representantes e agentes autorizados [no aeroporto do Estado-Membro de partida], recuse o embarque de um passageiro, invocando a recusa das autoridades do Estado-Membro de destino de autorizar a sua entrada nesse Estado [em razão de uma alegada] falta de visto de entrada (visa), pode considerar-se que a transportadora aérea [...] atua [e exerce a sua autoridade] como emanação do Estado em causa [...], de modo que o passageiro lesado possa opor-lhe a Decisão [n.º 565/2014] perante o órgão jurisdicional do Estado-Membro de destino, para demonstrar

que tinha o direito de entrar sem um visto adicional e de pedir uma indemnização pela violação desse direito e, em consequência, pelo incumprimento do seu contrato de transporte?

- 3) Pode uma transportadora aérea, diretamente e/ou através dos seus representantes e agentes autorizados no aeroporto do Estado-Membro de partida], recusar o embarque [de um nacional de um país terceiro com base numa decisão das autoridades do Estado-Membro de destino que recusa a entrada no [seu] território [...], sem previamente emitir e/ou entregar ao referido nacional uma decisão escrita e fundamentada de recusa de entrada [v. artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 2016/399 (do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1)], antigo artigo 13.º do Regulamento [n.º 562/2006], que estabelece a tomada de uma decisão fundamentada para a recusa de entrada], [garantindo assim] o respeito dos direitos fundamentais e, em particular, a proteção jurisdicional dos direitos do passageiro lesado (v. artigo 4.º do mesmo regulamento)?
- 4) Deve o artigo 2.º, [alínea] j), do Regulamento [n.º 261/2004] ser interpretado no sentido de que está excluído do seu âmbito de aplicação o caso de recusa de embarque de um passageiro sempre que tal for decidido pela transportadora aérea com fundamento [na pretensa] “falta da necessária documentação de viagem”? É correta a interpretação segundo a qual a recusa de embarque está abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento quando seja decidido judicialmente, de acordo com as circunstâncias particulares de cada caso concreto, que os documentos de viagem eram suficientes e que a recusa de embarque era injustificada ou era ilegal por infringir o direito [da União]?
- 5) Pode um passageiro ser privado do direito a indemnização previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento [n.º 261/2004], se a transportadora aérea invocar uma cláusula de exclusão ou de limitação da responsabilidade em caso de [pretensa] falta da necessária documentação de viagem, quando essa cláusula conste das [condições gerais], previamente publicadas, [...] de [funcionamento] e/ou de prestação de serviços de uma transportadora aérea? O artigo 15.º, conjugado com o artigo 14.º do mesmo regulamento, opõe-se à aplicação dessas cláusulas restritivas e/ou de exclusão da responsabilidade da transportadora aérea?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

- 37 A Blue Air começa por alegar que a segunda e terceira questões prejudiciais são inadmissíveis pelo facto de as partes no processo principal não terem sido ouvidas a propósito das referidas questões antes da apresentação do presente pedido de decisão prejudicial, em violação das regras processuais cipriotas.
- 38 A este respeito, cabe recordar que o artigo 267.º TFUE confere aos órgãos jurisdicionais nacionais uma faculdade muito ampla de recorrer ao Tribunal de Justiça se considerarem que um processo neles pendente suscita questões que exigem a interpretação ou a apreciação da validade das disposições do direito da União necessárias para a resolução do litígio que lhes foi submetido. Os órgãos jurisdicionais nacionais têm, portanto, a faculdade e, sendo caso disso, a obrigação de proceder a um reenvio prejudicial quando considerarem, oficiosamente ou a pedido das partes,

que o mérito da causa comporta uma questão a resolver abrangida pelo primeiro parágrafo deste artigo (Acórdãos de 16 de janeiro de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, n.º 3, e de 1 de fevereiro de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, n.º 30 e jurisprudência referida).

- 39 Além disso, embora possa ser importante do ponto de vista de uma boa administração da justiça que uma questão prejudicial só seja apresentada na sequência de um debate contraditório, a realização desse debate contraditório prévio não figura entre os requisitos exigidos para a aplicação do processo previsto no artigo 267.º TFUE (Acórdão de 1 de fevereiro de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, n.º 32 e jurisprudência referida). Cabe exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional apreciar a eventual necessidade desse debate contraditório prévio (Acórdão de 28 de junho de 1978, Simmenthal, 70/77, EU:C:1978:139, n.º 11).
- 40 Por conseguinte, o facto de as partes num litígio não terem debatido previamente no órgão jurisdicional nacional uma questão relativa ao direito da União não se opõe a que essa questão possa ser submetida ao Tribunal de Justiça (Acórdão de 1 de fevereiro de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, n.º 33).
- 41 Em qualquer caso, importa recordar que não cabe ao Tribunal de Justiça verificar se a decisão de reenvio foi adotada em conformidade com as regras nacionais de organização e de processo judiciais (Acórdão de 23 de novembro de 2017, Benjumea Bravo de Laguna, C-381/16, EU:C:2017:889, n.º 26 e jurisprudência referida).
- 42 A Blue Air sustenta, em seguida, que o órgão jurisdicional de reenvio não expôs o teor das disposições nacionais aplicáveis e da jurisprudência nacional pertinente, nem todos os elementos pertinentes, de facto e de direito, que o levaram a considerar que as disposições do direito da União são suscetíveis de se aplicar ao caso em apreço.
- 43 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, atualmente refletida no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a necessidade de obter uma interpretação do direito da União que seja útil ao juiz nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que submete ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que essas questões assentam. Além disso, a decisão de reenvio deve indicar as razões precisas que levaram o juiz nacional a interrogar-se sobre a interpretação do direito da União e a considerar necessário submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça (Acórdão de 19 de dezembro de 2018, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 44 Ora, no caso vertente, o pedido de decisão prejudicial define de forma suficiente o quadro jurídico e factual do litígio no processo principal. Especialmente, a falta de indicação do teor das disposições nacionais aplicáveis não impede, de modo nenhum, atendendo à natureza e ao alcance dos atos do direito da União cuja interpretação é solicitada, a boa compreensão do contexto em que se inscrevem as interrogações do órgão jurisdicional de reenvio. Além disso, as indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio quanto à pertinência das questões submetidas para efeitos de decidir o referido litígio permitem apreciar o alcance dessas questões e fornecer uma resposta útil às mesmas, como confirmam também as observações escritas apresentadas pelos Governos cipriota, alemão e neerlandês.
- 45 Por último, o Governo alemão tem dúvidas quanto à pertinência da quarta e quinta questões, uma vez que D. Z. não parece ter apresentado um pedido de indemnização ao abrigo do Regulamento n.º 261/2004.

- 46 A este respeito, por um lado, recorde-se que as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência (Acórdãos de 15 de maio de 2003, *Salzmann*, C-300/01, EU:C:2003:283, n.º 31, e de 28 de março de 2019, *Cogeco Communications*, C-637/17, EU:C:2019:263, n.º 57 e jurisprudência referida).
- 47 Por outro lado, como salientou o advogado-geral no n.º 23 das suas conclusões, o órgão jurisdicional de reenvio indicou no seu pedido de decisão prejudicial que o direito cipriota lhe permite conceder uma indemnização a uma parte, ainda que esta não o tenha expressamente solicitado, pelo que está em condições de conceder ao demandante no processo principal uma indemnização ao abrigo do Regulamento n.º 261/2004, desde que este último deva ser interpretado no sentido de que lhe confere esse direito.
- 48 Tendo em conta todas as considerações anteriores, o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto ao mérito

Quanto à primeira questão

- 49 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014 deve ser interpretado no sentido de que produz efeito direto e cria, em benefício dos nacionais de países terceiros, direitos que estes podem invocar contra o Estado-Membro de destino, particularmente o direito de que não seja exigido um visto para efeitos da sua entrada no território desse Estado-Membro no caso de serem titulares de um visto de entrada ou de um título de residência incluído na lista dos documentos que beneficiam de um reconhecimento que o referido Estado-Membro se comprometeu a aplicar em conformidade com aquela decisão.
- 50 Antes de mais, importa recordar que, segundo o artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE, uma decisão da União é obrigatória em todos os seus elementos e, quando designa destinatários, só é obrigatória para estes.
- 51 No caso vertente, a Decisão n.º 565/2014 designa, no seu artigo 8.º, a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia como seus destinatários. Por conseguinte, só é obrigatória para estes quatro Estados-Membros.
- 52 Por outro lado, o artigo 3.º, n.º 1, desta decisão prevê, em substância, que cada um desses quatro Estados-Membros pode reconhecer como equivalentes aos respetivos vistos nacionais os vistos e os títulos de residência aí enumerados, emitidos pelos outros Estados-Membros destinatários desta decisão.
- 53 Em primeiro lugar, resulta do teor do artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014, lido em conjugação com o considerando 7 desta, que o reconhecimento dos vistos e dos títulos de residência previstos nesta disposição constitui uma simples faculdade para os Estados-Membros em causa.
- 54 Todavia, quando estes últimos se comprometem a aplicar a Decisão n.º 565/2014 e, em conformidade com o seu artigo 5.º, notificam a sua decisão de reconhecer como equivalentes aos seus próprios vistos os vistos nacionais e os título de residência emitidos pelos outros

Estados-Membros destinatários desta decisão, incluindo os documentos referidos no artigo 3.º, n.º 1, da referida decisão, como fez a Roménia, como resulta do ponto II da informação comunicada pela Comissão, o exercício, por esses primeiros Estados-Membros, da faculdade que lhes é concedida pelo referido artigo 3.º, n.º 1, implica para eles a obrigação de reconhecerem os documentos referidos nesta última disposição.

- 55 Esta conclusão não é posta em causa pela circunstância de o artigo 3.º da Decisão n.º 565/2014 não conter uma disposição equivalente à contida no artigo 2.º desta, cujo n.º 3 precisa expressamente que a decisão de um dos quatro Estados-Membros destinatários da Decisão n.º 565/2014 de aplicar implica, em princípio, a obrigação de reconhecer todos os documentos referidos nos n.ºs 1 e 2 do referido artigo.
- 56 Com efeito, resulta do artigo 2.º, n.º 3, da Decisão n.º 565/2014 que os Estados-Membros destinatários desta decisão e que optaram por aplicar estão obrigados a reconhecer, em princípio, todos os documentos referidos no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da mesma decisão, emitidos pelos Estados-Membros que aplicam todo o acervo de Schengen, e isso independentemente de qual seja, entre estes últimos, o Estado-Membro de emissão.
- 57 Nestas condições, o facto de não haver, no artigo 3.º da Decisão n.º 565/2014, uma disposição equivalente à que figura no artigo 2.º, n.º 3, desta decisão não pode ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros destinatários da referida decisão, que optaram por aplicar o seu artigo 3.º, conservam a liberdade de derrogar, caso a caso, ao regime de reconhecimento dos vistos e dos títulos de residência a que aderiram em conformidade com o artigo 5.º da mesma decisão.
- 58 Em segundo lugar, o alcance da obrigação referida no n.º 54 do presente acórdão consiste, para os Estados-Membros em causa, em reconhecer como equivalentes aos seus respetivos nacionais, para efeitos de trânsito pelos seus territórios ou de estadas previstas nesses territórios não superiores a 90 dias num período de 180 dias, os vistos e os títulos de residência emitidos pelos outros Estados-Membros destinatários da Decisão n.º 565/2014, conforme mencionados no artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e b), desta decisão e enumerados nos seus anexos.
- 59 Além disso, como resulta do artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014, a única derrogação possível prevista pelo legislador da União à obrigação nele prevista diz respeito aos vistos e aos títulos de residência apostos em documentos de viagem que os Estados-Membros em causa não reconheçam ou em documentos de viagem emitidos por um país terceiro com o qual não tenham relações diplomáticas.
- 60 Conclui-se que, com exceção desta derrogação expressamente prevista, os Estados-Membros destinatários da Decisão n.º 565/2014 e que optaram por aderir ao regime previsto no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014 devem cumprir a referida obrigação de reconhecimento perante casos individuais abrangidos pelo seu âmbito de aplicação.
- 61 Esta interpretação é corroborada pelo objetivo da Decisão n.º 565/2014, que consiste, como resulta do seu título, em estabelecer um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas, baseado no reconhecimento, pelos Estados-Membros que nele participam, da equivalência de certos documentos de viagem aos respetivos vistos nacionais.

- 62 Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 49 das suas conclusões, por um lado, se os Estados-Membros destinatários da Decisão n.º 565/2014 que optaram por aplicar o artigo 3.º desta gozassem da faculdade de derrogar, caso a caso, ao regime simplificado de controlo visado por esta decisão, esse regime não poderia ser aplicado de forma efetiva.
- 63 Por outro lado, essa faculdade não seria conforme com o princípio da segurança jurídica que a publicação, no *Jornal Oficial da União Europeia*, da decisão do Estado-Membro em causa de aplicar a Decisão n.º 565/2014, efetuada nos termos do artigo 5.º desta decisão, visa favorecer.
- 64 Em terceiro lugar, no que diz respeito à oponibilidade, contra o Estado-Membro de destino, da obrigação visada no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014, cabe recordar que os particulares podem invocar contra um Estado-Membro disposições de uma decisão da União que lhe seja dirigida, na medida em que as obrigações impostas por essas disposições a esse Estado-Membro sejam incondicionais e suficientemente precisas (v., neste sentido, Acórdão de 10 de novembro de 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, EU:C:1992:423, n.ºs 12 e 13 e jurisprudência referida).
- 65 A este respeito, há que considerar que, uma vez assumido o compromisso referido no n.º 54 do presente acórdão pelo Estado-Membro em causa, a obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014, tal como interpretada nos n.ºs 60 a 63 do presente acórdão, preenche esses critérios de incondicionalidade e de precisão suficiente.
- 66 Esta apreciação não é infirmada pela circunstância de, à semelhança do artigo 2.º, n.º 3, da Decisão n.º 565/2014, o artigo 3.º, n.º 1, desta decisão autorizar os Estados-Membros a derrogar à obrigação que esta disposição prevê, no caso de os vistos e os títulos de residência serem apostos em documentos que esses Estados-Membros não reconhecem ou em documentos de viagem emitidos por um Estado terceiro com o qual não mantêm relações diplomáticas.
- 67 Com efeito, o Tribunal de Justiça já declarou que o facto de uma decisão permitir aos Estados-Membros seus destinatários derrogar, em certas condições suscetíveis de ser objeto de fiscalização jurisdicional, disposições claras e precisas dessa mesma decisão não pode, por si só, privar essas disposições de efeito direto (Acórdão de 9 de setembro de 1999, Feyrer, C-374/97, EU:C:1999:397, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 68 Por conseguinte, os particulares podem invocar a obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014 contra um Estado-Membro destinatário dessa decisão e que tenha decidido exercer a faculdade prevista nesta disposição.
- 69 Tendo em conta as considerações anteriores, há que responder à primeira questão que o artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014 deve ser interpretado no sentido de que produz efeito direto e cria, em benefício dos nacionais de países terceiros, direitos que estes podem invocar contra o Estado-Membro de destino, particularmente o direito de que não seja exigido um visto para efeitos da sua entrada no território desse Estado-Membro no caso de esses nacionais serem titulares de um visto de entrada ou de um título de residência incluído na lista dos documentos que beneficiam de um reconhecimento que o referido Estado-Membro se comprometeu a aplicar em conformidade com aquela decisão.

Quanto à segunda questão

- 70 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que uma transportadora aérea que, ela própria ou por intermédio dos seus representantes e dos seus mandatários no aeroporto do Estado-Membro de partida, recusa o embarque a um passageiro invocando a recusa de entrada oposta a este último pelas autoridades do Estado-Membro de destino atua como emanção do referido Estado, de modo que o passageiro lesado pode opor a essa transportadora aérea a Decisão n.º 565/2014 num órgão jurisdicional do Estado-Membro de destino, a fim de obter uma indemnização por violação do seu direito de entrar no território do Estado-Membro de destino sem estar na posse de um visto emitido por este último.
- 71 A título preliminar, há que salientar que, à luz das clarificações feitas nos n.ºs 29 e 30 do presente acórdão, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se tal recusa de entrada foi ou não efetivamente oposta pelas autoridades romenas. Com esta reserva e tendo a segunda questão sido formulada pelo referido órgão jurisdicional na hipótese de que tal pode ter acontecido no caso em apreço, o Tribunal de Justiça é chamado a responder-lhe partindo dessa hipótese.
- 72 Importa recordar que o Tribunal de Justiça declarou que as disposições incondicionais e suficientemente precisas de uma diretiva podem ser invocadas pelos particulares não só contra um Estado-Membro e todos os órgãos da sua administração mas também contra organismos ou entidades, mesmo de direito privado, que estejam sujeitos à autoridade ou ao controlo de uma autoridade pública ou a quem um Estado-Membro tenha confiado o cumprimento de uma missão de interesse público e detenham para esse efeito poderes exorbitantes face aos que resultam das regras aplicáveis nas relações entre particulares. Com efeito, há que evitar que o Estado possa tirar proveito da sua inobservância do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 10 de outubro de 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, n.ºs 32, 34 e 35).
- 73 Esta jurisprudência pode ser transposta por analogia para as disposições incondicionais e suficientemente precisas de uma decisão da União como as que figuram no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014 (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2007, Carp, C-80/06, EU:C:2007:327, n.º 21).
- 74 Por conseguinte, para determinar se a Decisão n.º 565/2014 pode ser oposta a uma transportadora aérea por um passageiro cujo embarque recusou com o fundamento de que as autoridades do Estado-Membro de destino lhe teriam recusado a entrada no seu território devido à falta de um visto de entrada, há que verificar se essa transportadora deve ser considerada uma entidade como as referidas no n.º 72 do presente acórdão.
- 75 Coloca-se, especialmente, a questão de saber se se deve considerar que uma transportadora aérea ou o seu mandatário, que procede à verificação dos documentos de viagem de um passageiro, nacional de um país terceiro, no aeroporto do Estado-Membro de partida foi encarregada pelo Estado-Membro de destino de assumir funções de controlo nas fronteiras, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen, e dispõe, para esse efeito, de poderes adequados.
- 76 A este respeito, por um lado, como resulta do artigo 7.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen, lido em conjugação com o artigo 2.º, ponto 13, deste código, cabe exclusivamente aos guardas de fronteira, que têm a qualidade de agente público e estão sujeitos, nomeadamente, às regras estabelecidas pelo referido código, exercer as funções de controlo nas fronteiras. Em

conformidade com o artigo 15.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen, trata-se de profissionais especializados e devidamente formados. Além disso, por força do artigo 15.º, n.º 2, deste código, os Estados-Membros são obrigados a notificar à Comissão a lista dos serviços nacionais responsáveis pelo controlo fronteiriço.

- 77 Por outro lado, resulta do artigo 7.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen que os controlos nas fronteiras relativos aos nacionais de países terceiros consistem numa análise pormenorizada, que inclui, nomeadamente, a deteção de indícios de falsificação ou de contrafação do documento de viagem, a verificação de que o nacional do país terceiro dispõe de meios de subsistência suficientes, bem como a verificação de que o nacional do país terceiro em causa, o seu meio de transporte e os objetos que transporta não são de natureza a comprometer a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de um dos Estados-Membros.
- 78 Ora, no que respeita às transportadoras aéreas, a sua missão é manifestamente diferente daquela que incumbe aos guardas de fronteira, na medida em que, como resulta do artigo 26.º, n.º 1, alínea b), CAAS, consiste unicamente em verificar se os nacionais estrangeiros que transportam estão «na posse dos documentos de viagem exigidos» para a entrada no território do Estado-Membro de destino.
- 79 Decorre das considerações anteriores que não se pode considerar que uma transportadora aérea ou o seu mandatário tenham sido encarregados, pelo Estado-Membro de destino, de assumir as funções de controlo nas fronteiras em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen nem que disponham, para esse efeito, dos poderes adequados.
- 80 Por conseguinte, a Decisão n.º 565/2014 não pode ser oposta a uma transportadora aérea por um passageiro a quem recusou o embarque com o fundamento de que a entrada no território do Estado-Membro de destino teria sido recusada a esse passageiro pelas autoridades deste último Estado.
- 81 Tendo em conta as considerações anteriores, há que responder à segunda questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que não se pode considerar que uma transportadora aérea que, ela própria ou por intermédio dos seus representantes e dos seus mandatários no aeroporto do Estado-Membro de partida, recusa o embarque a um passageiro invocando a recusa de entrada oposta a este último pelas autoridades do Estado-Membro de destino atua como emanção do referido Estado, de modo que o passageiro lesado não lhe pode opor a Decisão n.º 565/2014 perante um órgão jurisdicional do Estado-Membro de destino, a fim de obter uma indemnização por violação do seu direito de entrar no território do Estado-Membro de destino sem estar na posse de um visto emitido por este último.

Quanto à terceira questão

- 82 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União, nomeadamente o artigo 13.º do Código das Fronteiras Schengen, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma transportadora aérea recuse o embarque a um nacional de um país terceiro invocando a recusa das autoridades do Estado-Membro de destino de permitirem a este último a entrada no seu território, sem que essa recusa de entrada tenha sido objeto de uma decisão escrita e fundamentada, notificada previamente ao referido nacional.

- 83 A este respeito, importa sublinhar que, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, a entrada de um nacional de um país terceiro no território de um Estado-Membro só pode ser recusada por decisão fundamentada que indique as razões precisas da recusa, tomada por uma autoridade competente nos termos do direito nacional e notificada através de um formulário uniforme entregue ao nacional em causa, que acusa a receção da decisão de recusa de entrada através do referido formulário.
- 84 Decorre desta disposição que a recusa de entrada está sujeita a requisitos formais particularmente estritos, que se destinam nomeadamente a preservar os direitos de defesa, como decorre do artigo 13.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen, nos termos do qual as pessoas que tenham sido objeto de uma decisão de recusa de entrada têm direito de recurso dessa decisão.
- 85 Conclui-se que o artigo 13.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen se opõe a que, na falta de uma decisão de recusa de entrada tomada e comunicada em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, deste código, uma transportadora aérea possa, para justificar a recusa de embarque de um passageiro, invocar contra este último uma recusa de entrada no território do Estado-Membro de destino, caso contrário, esse passageiro seria privado, particularmente, da possibilidade de exercer efetivamente os seus direitos de defesa.
- 86 Tendo em conta as considerações anteriores, há que responder à terceira questão que o direito da União, nomeadamente o artigo 13.º do Código das Fronteiras Schengen, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma transportadora aérea recuse o embarque a um nacional de um país terceiro invocando a recusa das autoridades do Estado-Membro de destino de permitirem a este último a entrada no seu território, sem que essa recusa de entrada tenha sido objeto de uma decisão escrita e fundamentada, notificada previamente ao referido nacional.

Quanto à quarta questão

- 87 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o Regulamento n.º 261/2004, nomeadamente o seu artigo 2.º, alínea j)), deve ser interpretado no sentido de que, quando uma transportadora aérea recusa o embarque a um passageiro por este não ter apresentado a necessária documentação de viagem, essa recusa priva esse passageiro da proteção prevista pelo referido regulamento ou se cabe ao órgão jurisdicional competente apreciar, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto, o caráter razoavelmente justificado da referida recusa à luz desta disposição.
- 88 A este respeito, importa, antes de mais, recordar que o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 261/2004 está definido no seu artigo 3.º, cujo n.º 2, alínea a), prevê que o referido regulamento se aplica, nomeadamente, aos passageiros que tenham uma reserva confirmada para um voo com partida de um aeroporto situado no território de um Estado-Membro e se apresentem para o registo tal como estabelecido e com a antecedência que tenha sido indicada ou, não sendo indicada qualquer hora, até 45 minutos antes da hora de partida publicada.
- 89 Em seguida, importa salientar que o artigo 4.º do Regulamento n.º 261/2004, intitulado «Recusa de embarque», prevê, no seu n.º 3, que a transportadora aérea que recusa o embarque a passageiros contra sua vontade os deve indemnizar nos termos do artigo 7.º e lhes prestar assistência nos termos dos artigos 8.º e 9.º do referido regulamento.

- 90 Por último, o conceito de «recusa de embarque» está definido no artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004 como a recusa de transporte de passageiros num voo, apesar de estes se terem apresentado no embarque nas condições estabelecidas no artigo 3.º, n.º 2, deste regulamento, exceto quando haja motivos razoáveis para recusar o embarque, tais como razões de saúde e de segurança ou a falta da necessária documentação de viagem.
- 91 Resulta de uma leitura conjugada de todas as disposições mencionadas nos n.ºs 88 a 90 do presente acórdão que, quando é recusado o embarque a um passageiro que preenche os requisitos estabelecidos no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 261/2004 contra a sua vontade, esse passageiro tem direito a uma indemnização e a uma assistência pela transportadora aérea operadora, a menos que essa recusa seja razoavelmente justificada, por exemplo, devido à falta da necessária documentação de viagem.
- 92 A formulação da expressão «exceto quando haja motivos razoáveis para recusar o embarque», que figura no artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004, demonstra que o legislador da União não pretendeu reservar à transportadora aérea o poder de apreciar e de estabelecer, ela própria, de forma definitiva a falta da necessária documentação de viagem.
- 93 Esta interpretação é corroborada pelo objetivo do Regulamento n.º 261/2004, enunciado no seu considerando 1, que é garantir um elevado nível de proteção dos passageiros, pelo que os direitos que lhes são reconhecidos devem ser objeto de interpretação lata (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2012, Rodríguez Cachafeiro e Martínez-Reboredo Varela-Villamor, C-321/11, EU:C:2012:609, n.º 25).
- 94 Com efeito, uma vez que o Regulamento n.º 261/2004 visa, nomeadamente, fazer face às dificuldades e aos transtornos sérios que uma recusa de embarque acarreta para os passageiros, seria contrário ao referido objetivo, que implica uma elevada proteção destes últimos, conceder à transportadora aérea em causa o poder de apreciar e de decidir unilateralmente e de forma definitiva que, num dado caso concreto, a recusa é razoavelmente justificada, e, conseqüentemente, privar os passageiros em causa da proteção de que devem beneficiar ao abrigo do referido regulamento.
- 95 Por conseguinte, em caso de contestação pelo passageiro que foi objeto de recusa de embarque, cabe ao órgão jurisdicional competente apreciar, tendo em conta as circunstâncias pertinentes do caso concreto, a eventual falta da necessária documentação de viagem e, em última análise, o caráter razoavelmente justificado dessa recusa.
- 96 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio que o demandante no processo principal apresentou, no momento do embarque, não só a sua reserva de voo, o seu passaporte e o seu título de residência temporária cipriota válido, mas também a resposta escrita ao seu pedido de visto emitida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros romeno, que confirmava que, para entrar no território romeno, não necessitava desse visto e na qual confiou de boa-fé. Resulta igualmente dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que a recusa de embarque foi oposta sem que a transportadora aérea dispusesse de uma decisão de recusa de entrada na aceção do artigo 13.º do Código das Fronteiras Schengen ou de uma garantia de que a informação fornecida pelos funcionários da Blue Air em Bucareste — que indicava que seria recusada ao demandante no processo principal a entrada no território romeno em caso de embarque — provinha de uma autoridade competente para emitir essa decisão ou para fornecer uma informação fiável a este respeito. A recusa de embarque parece igualmente ter sido oposta sem que todos estes elementos tenham sido objeto de uma verificação cruzada com as informações que figuravam nas bases de

dados pertinentes e que eram suscetíveis de confirmar que, por força da Decisão n.º 565/2014, as autoridades romenas não podiam, em circunstâncias como as que resultam dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, recusar ao demandante no processo principal a entrada no seu território pelo simples facto de não dispor de um visto nacional.

- 97 Ora, em tais circunstâncias, cuja exatidão o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar, não se pode considerar que a recusa de embarque em causa no processo principal pudesse ser razoavelmente justificada na aceção do artigo 2.º, alínea j), do Regulamento n.º 261/2004, uma vez que, por um lado, não se afigura que essa recusa se tenha baseado num comportamento imputável ao passageiro, mas numa compreensão errada da transportadora aérea quanto às exigências relativas aos documentos de viagem exigidos para a viagem em causa, eventualmente sustentada por uma informação igualmente errada de uma autoridade não identificada do Estado-Membro de destino, e, por outro lado, esse erro poderia ter sido razoavelmente evitado.
- 98 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à quarta questão que o Regulamento n.º 261/2004, nomeadamente o seu artigo 2.º, alínea j), deve ser interpretado no sentido de que, quando uma transportadora aérea recusa o embarque a um passageiro por este não ter apresentado a necessária documentação de viagem, essa recusa não priva, em si mesma, esse passageiro da proteção prevista pelo referido regulamento. Em caso de contestação por parte desse passageiro, cabe, com efeito, ao órgão jurisdicional competente apreciar, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto, o caráter razoavelmente justificado ou não da referida recusa à luz desta disposição.

Quanto à quinta questão

- 99 Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o Regulamento n.º 261/2004, nomeadamente o seu artigo 15.º, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma cláusula contida nas condições gerais, previamente publicadas, relativas às modalidades de funcionamento ou às prestações de serviços de uma transportadora aérea, que limita ou exclui a responsabilidade desta última quando é recusado o embarque a um passageiro devido à pretensa falta da necessária documentação de viagem, privando, assim, o referido passageiro do seu eventual direito a indemnização.
- 100 O artigo 15.º do Regulamento n.º 261/2004, intitulado «Proibição de exclusão», dispõe, no seu n.º 1, que as obrigações das transportadoras aéreas para com os passageiros nos termos desse regulamento não podem ser limitadas ou excluídas, nomeadamente através de derrogação ou de cláusula limitativa do contrato de transporte.
- 101 Por seu turno, o artigo 15.º, n.º 2, do referido regulamento precisa que se, não obstante, essa derrogação ou cláusula limitativa for aplicada ao passageiro ou se o passageiro não tiver sido corretamente informado dos seus direitos e, por esse motivo, tiver aceite uma indemnização inferior à estabelecida no mesmo regulamento, o passageiro tem direito a mover um procedimento nos tribunais ou nos organismos competentes com vista a obter uma indemnização adicional.
- 102 A este respeito, sem que seja necessário examinar a questão de saber se se deve considerar que as condições gerais de uma transportadora aérea como as descritas pelo órgão jurisdicional de reenvio no enunciado da sua questão fazem parte do contrato de transporte, na aceção do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 261/2004, há que salientar que, tendo em conta a utilização, nessa disposição, do advérbio «nomeadamente» e tendo em conta o objetivo de elevada proteção

dos passageiros aéreos subjacente à referida disposição e ao Regulamento n.º 261/2004 no seu conjunto, são inadmissíveis não apenas as derrogações que figuram num contrato de transporte, ato de natureza sinalagmática que o passageiro subscreveu, mas igualmente, e *a fortiori*, as derrogações contidas noutros documentos de natureza unilateral emanados da transportadora aérea e que esta possa vir a invocar em relação aos passageiros em causa.

- 103 Tendo em conta as considerações anteriores, há que responder à quinta questão que o Regulamento n.º 261/2004, nomeadamente o seu artigo 15.º, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma cláusula aplicável aos passageiros, contida nas condições gerais, previamente publicadas, relativas às modalidades de funcionamento ou às prestações de serviços de uma transportadora aérea, que limita ou exclui a responsabilidade desta última quando é recusado o embarque a um passageiro devido à pretensa falta da necessária documentação de viagem, privando, assim, o referido passageiro do seu eventual direito a indemnização.

Quanto às despesas

- 104 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

- 1) **O artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 565/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um regime simplificado de controlo de pessoas nas fronteiras externas baseado no reconhecimento unilateral pela Bulgária, pela Croácia, por Chipre e pela Roménia de determinados documentos como equivalentes aos respetivos vistos nacionais para efeitos de trânsito ou de estada prevista nos seus territórios não superior a 90 dias num período de 180 dias e que revoga as Decisões n.º 895/2006/CE e n.º 582/2008/CE, deve ser interpretado no sentido de que produz efeito direto e cria, em benefício dos nacionais de países terceiros, direitos que estes podem invocar contra o Estado-Membro de destino, particularmente o direito de que não seja exigido um visto para efeitos da sua entrada no território desse Estado-Membro no caso de esses nacionais serem titulares de um visto de entrada ou de um título de residência incluído na lista dos documentos que beneficiam de um reconhecimento que o referido Estado-Membro se comprometeu a aplicar em conformidade com aquela decisão.**
- 2) **O direito da União deve ser interpretado no sentido de que não se pode considerar que uma transportadora aérea que, ela própria ou por intermédio dos seus representantes e dos seus mandatários no aeroporto do Estado-Membro de partida, recusa o embarque a um passageiro invocando a recusa de entrada oposta a este último pelas autoridades do Estado-Membro de destino atua como emanação do referido Estado, de modo que o passageiro lesado não lhe pode opor a Decisão n.º 565/2014 perante um órgão jurisdicional do Estado-Membro de destino, a fim de obter uma indemnização por violação do seu direito de entrar no território do Estado-Membro de destino sem estar na posse de um visto emitido por este último.**

- 3) O direito da União, nomeadamente o artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma transportadora aérea recuse o embarque a um nacional de um país terceiro invocando a recusa das autoridades do Estado-Membro de destino de permitirem a este último a entrada no seu território, sem que essa recusa de entrada tenha sido objeto de uma decisão escrita e fundamentada, notificada previamente ao referido nacional.**
- 4) O Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91, nomeadamente o seu artigo 2.º, alínea j), deve ser interpretado no sentido de que, quando uma transportadora aérea recusa o embarque a um passageiro por este não ter apresentado a necessária documentação de viagem, essa recusa não priva, em si mesma, esse passageiro da proteção prevista pelo referido regulamento. Em caso de contestação por parte desse passageiro, cabe, com efeito, ao órgão jurisdicional competente apreciar, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto, o caráter razoavelmente justificado ou não da referida recusa à luz desta disposição.**
- 5) O Regulamento n.º 261/2004, nomeadamente o seu artigo 15.º, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma cláusula aplicável aos passageiros, contida nas condições gerais, previamente publicadas, relativas às modalidades de funcionamento ou às prestações de serviços de uma transportadora aérea, que limita ou exclui a responsabilidade desta última quando é recusado o embarque a um passageiro devido à pretensa falta da necessária documentação de viagem, privando, assim, o referido passageiro do seu eventual direito a indemnização.**

Assinaturas