

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 14.12.2010  
COM(2010) 747 final

## **LIVRO VERDE**

**Reduzir os trâmites administrativos para os cidadãos:**

**Promover a livre circulação dos documentos públicos e  
o reconhecimento dos efeitos dos actos de registo civil**

## 1. INTRODUÇÃO

A mobilidade dos cidadãos europeus é uma realidade evidenciada pelo facto de cerca de 12 milhões de pessoas estudarem, trabalharem ou viverem num Estado-Membro diferente do da sua nacionalidade<sup>1</sup>. Essa mobilidade é facilitada pelos direitos inerentes à cidadania da União Europeia, em especial o direito de livre circulação e, mais genericamente, o direito a ser tratado como um nacional no Estado-Membro de residência. Estes direitos estão consagrados no direito primário da União e são desenvolvidos no seu direito derivado.

No entanto, como foi sublinhado no último relatório sobre a cidadania da União, adoptado pela Comissão Europeia em 27 de Outubro de 2010<sup>2</sup>, os cidadãos europeus ainda se deparam na sua vida quotidiana com inúmeros obstáculos para exercer estes direitos.

Uma das causas dessas dificuldades é a obrigação de apresentarem às autoridades de outro Estado-Membro documentos públicos para apresentar as provas exigidas para poderem exercer um direito ou cumprir uma obrigação.

Esses documentos podem ser de natureza muito diversa: documentos administrativos, actos notariais, como os títulos de propriedade, certidões de registo civil, como as certidões de nascimento ou de casamento, contratos diversos, decisões judiciais, etc.

Muitas vezes os documentos só são aceites pelas autoridades públicas de um Estado-Membro se os cidadãos tiverem cumprido determinadas formalidades administrativas complexas.

Nesse caso, os cidadãos deparam-se com questões muito concretas cujas respostas são muitas vezes incertas. Quais as autoridades competentes a quem se dirigir para cumprir as formalidades? Quanto custam essas formalidades? É necessário apresentar-se pessoalmente? É preciso cumprir as formalidades dentro de um determinado prazo? É necessário fornecer a tradução dos documentos?

A incerteza que caracteriza as respostas a estas questões, fonte de frustração e de irritação, não é compatível com o objectivo de criar uma Europa dos cidadãos.

Além disso, as certidões de registo civil levantam outra questão, com outra amplitude, relativamente já não aos documentos propriamente ditos mas aos seus efeitos.

As certidões de registo civil através das quais as autoridades públicas dos Estados-Membros constataam os principais eventos com efeitos sobre o estado das pessoas (nascimento, matrimónio, óbito) não produzem necessariamente efeitos nos outros Estados-Membros. Cada Estado-Membro aplica as suas próprias regras, podendo estas variar muito de um país para outro. Por exemplo, uma filiação paternal estabelecida num determinado Estado-Membro relativamente a uma criança não é necessariamente reconhecida noutro Estado-Membro devido à divergência das regras nacionais aplicáveis na matéria.

---

<sup>1</sup> Outra prova desta realidade é o número de casamentos e divórcios registados na União: a título indicativo, dos cerca de 122 milhões de casamentos, cerca de 16 milhões (13%) têm uma dimensão transnacional.

<sup>2</sup> COM(2010) 603 - Relatório sobre a Cidadania da União de 2010 – Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE.

Para fazer face a estas preocupações, a Comissão decidiu lançar, com o presente Livro Verde, uma consulta alargada sobre as questões relacionadas com a livre circulação de documentos públicos (Parte 3) e o reconhecimento dos efeitos das certidões de registo civil (Parte 4). A consulta visa recolher os pontos de vista dos meios interessados e do público em geral, de modo a tentar definir uma política da União nestes domínios e adoptar propostas legislativas.

## 2. CONTEXTO

A Comissão Europeia tem sublinhado, desde 2004, a importância de facilitar o reconhecimento dos diferentes tipos de documentos e o reconhecimento mútuo do estado civil das pessoas<sup>3</sup>.

Nessa perspectiva, a Comissão publicou dois estudos<sup>4</sup>, em 2007 e em 2008, sobre as dificuldades resultantes para os cidadãos da obrigação de legalização de documentos entre os Estados-Membros, assim como sobre as dificuldades existentes no domínio do registo civil.

O Conselho Europeu, no âmbito do Programa de Estocolmo<sup>5</sup>, convidou a Comissão a prosseguir os seus trabalhos sobre o seguimento a dar a esses estudos, a fim de garantir o pleno exercício do direito de livre circulação.

O plano de acção do Programa de Estocolmo prevê duas propostas legislativas.

Programadas para 2013, estas iniciativas incidirão:

- na livre circulação dos documentos, mediante a supressão da legalização dos documentos entre os Estados-Membros e
- no reconhecimento dos efeitos de determinados documentos de registo civil (por exemplo os relativos à filiação, à adopção ou ao nome), para que o estatuto jurídico atribuído num Estado-Membro possa ser reconhecido com os mesmos efeitos jurídicos noutro Estado-Membro.

O Parlamento Europeu já se pronunciou por diversas vezes<sup>6</sup> a favor do reconhecimento dos documentos públicos e dos efeitos das certidões de registo civil, a última das quais em Novembro de 2010<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2004) 401, Comunicação «Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações», p. 11.

<sup>4</sup> Os estudos estão disponíveis no seguinte endereço: [http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications\\_en.htm#5](http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5)

<sup>5</sup> Programa de Estocolmo - Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos, JO C 115, de 4.5.2010, p. 1.

<sup>6</sup> Resolução que contém recomendações à Comissão sobre o acto autêntico europeu, Dezembro de 2008.

<sup>7</sup> Relatório sobre os aspectos do Direito civil, do Direito comercial, do Direito da família e do Direito internacional privado do Plano de Acção de aplicação do Programa de Estocolmo, de 22 de Novembro de 2010.

### 3. A LIVRE CIRCULAÇÃO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

#### 3.1. Problemática

Os resultados do Eurobarómetro sobre a Justiça Civil, de Outubro de 2010, revelam que três quartos dos cidadãos da UE (73 %) consideram necessária a adopção de medidas para facilitar a circulação dos documentos públicos entre os Estados-Membros.

Os cidadãos europeus que se estabelecem num Estado-Membro diferente do seu país de origem têm de cumprir diversas diligências administrativas, que exigem a apresentação de documentos públicos, como a certidão de nascimento de uma criança, a prova da nacionalidade ou da existência de uma relação de parentesco ou familiar.

O mesmo sucede com os cidadãos europeus que regressam ao seu país de origem após uma estada noutro Estado-Membro. Deparam-se com o mesmo tipo de dificuldades quando têm de fazer a prova de eventos que lhes dizem respeito e que tiveram lugar no Estado-Membro de acolhimento.

A Comissão pretende lançar uma reflexão sobre todos os documentos públicos que necessitam de formalidades administrativas para poderem ser utilizados fora do Estado onde foram emitidos. Essas formalidades abrangem a prova da autenticidade ou a apresentação de uma tradução certificada.

Os documentos públicos são muito diversificados e abrangem todas as certidões emitidas pelas autoridades públicas de um Estado-Membro. A título de exemplo, pode referir-se os documentos administrativos, como os diplomas e as patentes, certidões notariais, como as escrituras de venda de imóveis ou os contratos de casamento; certidões de registo civil, nomeadamente de nascimento, casamento ou óbito, ou ainda as certidões judiciais, como as sentenças ou outros documentos emitidos pelos tribunais.

A função comum a todos estes documentos é provar factos registados perante uma autoridade pública. A sua apresentação é, na maior parte dos casos, uma condição necessária para o exercício de um direito, o fornecimento de uma prestação social ou o cumprimento de uma obrigação fiscal.

Para que os documentos públicos possam ser utilizados fora do Estado onde são emitidos devem ser cumpridas determinadas formalidades administrativas de autenticação, a fim de prevenir a fraude. Essas formalidades incidem, por exemplo, sobre a autenticidade da assinatura ou a qualidade em que o signatário do documento agiu.

O método tradicional de autenticação dos documentos públicos que se destinam a ser utilizados no estrangeiro é designado por *legalização*. O processo de legalização consiste numa cadeia de autenticações individuais do documento. Com efeito, segundo o processo de legalização comum, o documento deve ser legalizado pelas autoridades competentes do Estado emissor e seguidamente pela embaixada ou consulado do Estado onde irá ser utilizado. Dado o número de autoridades envolvidas, o processo de legalização é muitas vezes lento e dispendioso<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> As taxas variam muito consoante o Estado-Membro quanto ao seu montante e à tabela de preços (igual ou inferior a 20 EUR em alguns Estados-Membros, variável noutros Estados-Membros em função do documento, podendo chegar aos 50 EUR).

Uma outra formalidade, que simplifica o processo de autenticação clássico de legalização, consiste na emissão pelo Estado que emite o documento de um certificado de autenticação designado por *apostila*. A apostila tem o mesmo objectivo que a legalização mas é efectuada através de um procedimento simplificado. A emissão da apostila é feita exclusivamente pelas autoridades competentes do Estado que emite o documento, deixando de ser necessária a intervenção das autoridades do Estado em que este é apresentado.

No entanto, mesmo se a apostila facilita a circulação dos documentos públicos comparativamente com o processo de legalização, este procedimento requer também algumas diligências administrativas, representando perdas de tempo e custos não negligenciáveis e que variam consideravelmente consoante o Estado-Membro<sup>9</sup>.

Aquando da já referida sondagem Eurobarómetro sobre a Justiça Civil, os cidadãos foram inquiridos sobre todas as formalidades que tiveram de cumprir quando apresentaram documentos num Estado-Membro diferente daquele que os emitiu. Seis em cada dez inquiridos responderam que tiveram de cumprir várias formalidades aquando da apresentação de um documento no Estado-Membro de residência, nomeadamente traduções (26 %), legalizações (24 %), apostilas (16 %) e cópias autenticadas (19 %).

Outra dificuldade resulta do facto de alguns Estados-Membros poderem exigir a apresentação de documentos que nem sempre são conhecidos no Estado-Membro de origem do cidadão. O «certificado de capacidade para contrair matrimónio» ou de «inexistência de impedimentos» é um bom exemplo desse tipo de documentos.

*Um cidadão cipriota residente na Finlândia que pretenda casar com uma cidadã finlandesa tem de apresentar um certificado de capacidade para contrair casamento que não existe na legislação cipriota. Este cidadão encontra-se assim impedido de apresentar esse documento no seu Estado de residência e o recurso às autoridades judiciais do Estado-Membro de residência parece ser a única solução.*

Mas será esta solução satisfatória para o cidadão? Recorrer aos tribunais não é simples e implica um grande investimento em tempo e dinheiro. Ora, casar num Estado-Membro diferente do país de origem deveria ser uma coisa fácil e não uma fonte de preocupações para os futuros cônjuges.

Todas estas formalidades dificultam o exercício da livre circulação dos cidadãos europeus, podendo mesmo impedi-los de exercer plenamente os seus direitos.

### **3.2. Enquadramento jurídico**

Actualmente, as formalidades administrativas como a legalização e a apostila dos documentos públicos nos Estados-Membros caracterizam-se por um enquadramento jurídico disperso por diversas fontes: direitos nacionais muito diferentes entre si; diversas convenções internacionais, multilaterais ou bilaterais, ratificadas por um número tão variado como limitado de países, que não oferecem as soluções adaptadas à livre circulação dos cidadãos europeus; um direito da União Europeia fragmentado e que apenas aborda aspectos limitados das questões suscitadas.

---

<sup>9</sup> A apostila também tem custos: em muito Estados deve ser paga uma taxa, que varia consideravelmente entre os Estados-Membros. Em alguns deles, a apostila é afixada gratuitamente ou mediante uma taxa inferior a 5 EUR, enquanto noutros o montante a pagar pode ir até aos 50 EUR.

Daqui resulta uma falta de clareza e uma regulamentação que não proporciona segurança jurídica aos cidadãos europeus face a questões com impacto directo na sua vida quotidiana.

O princípio segundo o qual os documentos públicos devem ser legalizados pela autoridade competente do Estado-Membro onde o documento é entregue ou ser objecto de apostila pelas autoridades do Estado-Membro de origem comporta muitas excepções previstas pelas convenções internacionais ou pelo direito da União.

Para os cidadãos é difícil identificar as excepções eventualmente aplicáveis à sua situação particular.

Para ilustrar a multiplicidade das regras internacionais existentes, podem ser referidas várias convenções. Alguns destes textos incidem sobre os documentos públicos em sentido lato, outros versam sobre um tipo específico de documentos, como as certidões de registo civil ou os actos exarados pelos agentes diplomáticos ou consulares.

A Convenção da Haia de 1961 suprime a exigência da legalização para os actos públicos estrangeiros referidos no seu artigo 1º, substituindo-a pela apostila<sup>10</sup>. Todos os Estados-Membros da UE são partes nesta convenção, assim como muitos países terceiros. É aplicável aos actos públicos, nomeadamente documentos administrativos ou notariais, declarações oficiais e documentos emitidos pelas autoridades judiciais, com excepção das certidões lavradas pelas autoridades diplomáticas ou consulares.

Se o cidadão estiver perante um documento emitido por uma autoridade diplomática ou consular pode beneficiar da aplicação da Convenção do Conselho da Europa de 1968, que suprime a exigência da legalização dos actos exarados pelos agentes diplomáticos e consulares. No entanto, nem todos os cidadãos europeus podem beneficiar desta convenção, pois apenas quinze Estados-Membros da UE são nela partes contratantes.

Para promover a cooperação internacional em matéria de registo civil e melhorar o funcionamento dos serviços de registo civil, foi criada, em 1949, por cinco Estados fundadores<sup>11</sup>, a Comissão Internacional do Estado Civil (CIEC). Actualmente, são membros desta organização 12 Estados-Membros da UE<sup>12</sup>. A organização desempenha um papel importante, nomeadamente através da elaboração de convenções internacionais abertas à ratificação dos Estados. Várias convenções incidem na legalização dos actos de registo civil: a Convenção de 1957 relativa à Emissão Gratuita e à Dispensa de Legalização de Certidões de Registo do Estado Civil, a Convenção de 1976 sobre a Emissão de Certidões Multilingues de Actos do Registo Civil e a Convenção de 1977 relativa à Dispensa de Legalização para Certas Certidões de Registo Civil e Documentos<sup>13</sup>.

Também o direito da União Europeia inclui várias disposições que suprimem completamente a legalização entre os Estados-Membros.

---

<sup>10</sup> Convenção Relativa à Supressão da Exigência da Legalização dos Actos Públicos Estrangeiros, de 5 de Outubro de 1961: [http://www.hcch.net/index\\_fr.php?act=conventions.text&cid=41](http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=41). Não é aplicável aos documentos elaborados por agentes diplomáticos ou consulares ou aos documentos administrativos directamente relacionados com uma operação comercial ou aduaneira. A apostila é definida nos artigos 4º e 5º da Convenção.

<sup>11</sup> Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Suíça.

<sup>12</sup> Sítio web da CIEC <http://www.ciec1.org/>. Para além dos quatro Estados-Membros fundadores já referidos, Alemanha, Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Polónia, Reino Unido e Hungria.

<sup>13</sup> Convenções n.ºs 2, 16 e 17.

A Convenção de 1987<sup>14</sup> veio abolir totalmente a legalização para várias categorias de documentos. Trata-se dos documentos emitidos por autoridades ou funcionários, incluindo os do Ministério Público, secretários ou oficiais de justiça, assim como dos documentos administrativos, notariais, declarações oficiais, nomeadamente, as menções apostas sobre um documento particular, e das certidões lavradas por agentes diplomáticos e consulares. Todavia, esta convenção apenas foi ratificada por um número muito limitado de Estados-Membros, só tendo entrado em vigor relativamente a seis Estados<sup>15</sup> que decidiram aplicá-la provisoriamente nas suas relações recíprocas.

Alguns instrumentos adoptados pela União em matéria de cooperação judiciária civil, nomeadamente os Regulamentos (CE) n.ºs 44/2001 e 2201/2003, prevêm igualmente a supressão da legalização para os documentos abrangidos no seu âmbito de aplicação<sup>16</sup>.

### **3.3. Soluções possíveis para facilitar a livre circulação de documentos públicos entre Estados-Membros**

#### **a) *Supressão das formalidades administrativas para a autenticação dos documentos públicos***

As formalidades administrativas ligadas à apresentação dos documentos públicos - que têm na sua origem práticas de origem consular e intergovernamental - continuam a ser uma fonte de dificuldades para os cidadãos europeus, não correspondendo às necessidades e ao desenvolvimento da sociedade actual, em particular num espaço de justiça comum.

Podemos questionar-nos sobre a necessidade destas formalidades, que não são adaptadas nem às relações entre os Estados-Membros, assentes na confiança recíproca, nem à maior mobilidade dos cidadãos.

Já em 1997 o Tribunal de Justiça da União Europeia apontou o caminho a seguir. No processo *Dafeki*<sup>17</sup> que opôs um cidadão grego que trabalhava na Alemanha à caixa de pensões deste país, o Tribunal consagrou o reconhecimento dos documentos emitidos num Estado-Membro e apresentados noutra Estado-Membro no âmbito profissional. Nesse acórdão, o Tribunal considerou que as autoridades de um Estado-Membro devem respeitar os certificados e actos análogos relativos ao estado civil das pessoas que tiverem sido emitidos pelas autoridades competentes dos outros Estados-Membros, a menos que existam indícios concretos que possam levantar sérias dúvidas sobre a sua exactidão no caso concreto.

É chegada a altura de se considerar a possibilidade de suprimir a legalização e a apostila para todos os documentos públicos, de modo a garantir a sua livre circulação na União Europeia.

---

<sup>14</sup> Convenção de 25 de Maio de 1987 relativa à supressão da legalização de actos nos Estados-Membros das Comunidades Europeias.

<sup>15</sup> Trata-se da Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Irlanda e Letónia.

<sup>16</sup> Artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial e artigo 52.º do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de Novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000.

<sup>17</sup> Processo C-336/94 *Eftalia Dafeki / Landesversicherungsanstalt*, Colectânea 1997 página I-06761, n.º 19.

Essa supressão deveria abranger todos os documentos públicos, pois uma abordagem sectorial pode não ser suficientemente eficaz. Deveria ser possível suprimir não só a legalização como também a apostila.

Na prática, a supressão dessas formalidades significaria que o cidadão poderia apresentar um documento original emitido por uma autoridade pública de um Estado-Membro, sem ter de efectuar quaisquer outras diligências suplementares, como se se encontrasse no mesmo Estado-Membro.

A Comissão propõe, por conseguinte, que se proceda a uma reflexão sobre a supressão de todas estas formalidades obsoletas e a criação de um enquadramento legislativo europeu, uniforme e moderno, que tenha em conta a realidade das situações transfronteiras.

*Pergunta n.º 1: Pensa que a supressão das formalidades administrativas, como a legalização ou a apostila, responde às dificuldades que se colocam aos cidadãos?*

**b) *Cooperação entre as autoridades nacionais competentes***

A supressão das formalidades administrativas poderia ser acompanhada por uma cooperação entre as autoridades nacionais competentes.

Para esse efeito, poderia ser aprofundada a cooperação administrativa entre os funcionários do registo civil, que já existe informalmente entre alguns Estados-Membros e com base nas convenções da CIEC<sup>18</sup>.

Em caso de dúvidas importantes sobre a autenticidade de um documento ou quando esse documento não exista noutro Estado-Membro, as autoridades competentes nacionais poderiam proceder um intercâmbio das informações necessárias para se encontrar a solução mais adequada.

Este intercâmbio deveria permitir igualmente que o registo civil do Estado-Membro de origem de uma pessoa fosse informado de que foi lavrada noutro Estado-Membro um acto relativo a essa mesma pessoa, o que possibilitaria a actualização do seu registo civil. Poderia também ser criado um ponto de registo central para registar as alterações do estado civil ocorridas num Estado-Membro diferente do da origem do cidadão. Esta centralização facilitaria a emissão de certidões, bem como a sua actualização.

Este sistema poderia ser levado a efeito através dos meios electrónicos adequados<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver nomeadamente as Convenções n.ºs 3, 8 e 26 da CIEC. Segundo a Convenção n.º3, quando o funcionário do registo civil lavra uma certidão de casamento deve advertir o funcionário do registo civil do local de nascimento dos futuros cônjuges através de um formulário normalizado. Esta Convenção está em vigor entre onze Estados contratantes, dos quais dez são Estados-Membros da UE: Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Itália, Portugal, Espanha e Polónia.

<sup>19</sup> O Sistema de Informação sobre o Mercado Interno (IMI), utilizado actualmente no intercâmbio de informações entre as autoridades no domínio das qualificações profissionais e dos serviços, pode ser um bom meio electrónico para melhorar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e evitar o recurso à tradução dos documentos, ver <http://ec.europa.eu/imi-net>. Por outro lado, o projecto *Plataforma CIEC*, co-financiado pela Comissão Europeia, poderia constituir uma boa base de trabalho para o futuro. Com efeito, a plataforma concretiza o desenvolvimento e a utilização dos meios electrónicos em matéria de justiça, nomeadamente através da ligação em rede dos funcionários do registo

Os projectos realizados e os resultados alcançados no âmbito do Portal Europeu da Justiça Electrónica (e-Justice) poderiam contribuir para esse intercâmbio de informações. O portal e-Justice pode informar os cidadãos sobre a existência de actos de registo civil e sobre as suas implicações jurídicas (por exemplo, a necessidade de obter uma certidão de óbito junto da autoridade administrativa competente antes de se dirigir a um tribunal para solicitar a habilitação de herdeiros). Também poderia ser dada aos cidadãos a possibilidade de solicitarem e receberem *on-line* certidões do registo civil através de um sistema seguro.

Além disso, dada a grande diversidade das estruturas administrativas nos Estados-Membros, seria útil informar mais sistematicamente os cidadãos sobre as autoridades competentes para efectuarem o registo civil e a emissão dos documentos. Neste contexto, a Comissão anunciou<sup>20</sup> a transformação do portal "A Sua Europa" num balcão único de informação sobre os direitos dos cidadãos e das empresas na União Europeia, acessível e fácil de utilizar na Internet<sup>21</sup>.

**Pergunta n.º 2:** *Considera que se deve aprofundar a cooperação entre as autoridades públicas dos Estados-Membros, nomeadamente no que respeita aos actos de registo civil. Sob que forma electrónica?*

**Pergunta n.º 3:** *O que pensa do registo das alterações do registo civil de uma pessoa num único local, num único Estado-Membro? Qual seria o local mais adequado: o local de nascimento, o Estado da nacionalidade ou o Estado de residência?*

**Pergunta n.º 4:** *Considera útil publicar-se a lista das autoridades nacionais competentes em matéria de registo civil ou as coordenadas dos pontos de informação nos Estados-Membros?*

#### **c) Reduzir a necessidade de tradução dos documentos públicos**

Para além das formalidades administrativas como a legalização e a apostila, pode também ser exigida aos cidadãos a tradução de documentos públicos emitidos por outro Estado-Membro. Tal como as formalidades administrativas, a tradução também implica perdas de tempo e custos<sup>22</sup>.

A criação de formulários normalizados opcionais, pelo menos para os documentos públicos mais comuns (por exemplo, uma declaração de perda/furto da carteira ou dos documentos de identidade), poderia ser introduzida em vários sectores administrativos, satisfazendo os pedidos de tradução e evitando custos.

Esses formulários normalizados, que poderiam basear-se nos formulários multilingues elaborados pela CIEC. Estes formulários têm tido grande êxito na medida em que permitem evitar a tradução dos actos no Estado de destino<sup>23</sup>.

**Pergunta n.º 5** *Que soluções preconiza para evitar ou, pelo menos, limitar as traduções?*

---

civil, em benefício dos cidadãos. A *Plataforma CIEC* apoia igualmente as melhores práticas desenvolvidas no âmbito da cooperação intergovernamental.

<sup>20</sup> COM(2010) 603, supracitado, e COM(2010) 608, Comunicação, «Um Acto para o Mercado Único - Para uma economia social de mercado altamente competitiva».

<sup>21</sup> Ver <http://ec.europa.eu/youreurope>.

<sup>22</sup> O custo médio da tradução de um documento simples pode variar entre 30 EUR e 150 EUR.

<sup>23</sup> A Convenção n.º 16 da CIEC está em vigor entre 20 países, dos quais 12 são Estados-Membros da União Europeia.

#### *d) O certificado europeu de registo civil*

Hoje em dia já existem modelos europeus da carta de condução e do passaporte. A Comissão Europeia já propôs também a criação de um certificado sucessório europeu. Poderia ser analisada a possibilidade de criar um certificado europeu de registo civil.

Esse certificado europeu poderia coexistir com as certidões de registo civil dos Estados-Membros. A sua utilização seria opcional, podendo os cidadãos europeus continuar a pedir a emissão de certidões do registo civil nacional. O certificado europeu não iria pois substituir as certidões do registo civil existentes nos Estados-Membros.

*Um casal hispano-alemão instala-se em Espanha com o filho. Os pais precisam da certidão de nascimento da criança para solicitarem as prestações familiares ou inscrevê-la numa escola espanhola. Os pais poderiam pedir ao registo civil da Alemanha - Estado-Membro de nascimento - que emitisse um certificado europeu de nascimento para apresentar às autoridades espanholas. Esse certificado poderia ser emitido em língua espanhola. Quando fosse apresentado às autoridades espanholas não teria de ser traduzido, o que evitaria despesas importantes de tradução. Os pais poderiam pedir igualmente uma certidão de nascimento nacional, ou seja alemã. Nesse caso, as autoridades espanholas solicitariam normalmente a sua tradução.*

Uma vez emitido, o certificado também poderia ser utilizado no Estado-Membro em que foi emitido.

*Aquando de qualquer diligência administrativa na Alemanha, os pais poderiam utilizar igualmente o certificado europeu de registo civil, sem ter de efectuar novas diligências junto dos serviços do registo civil.*

Actualmente, as menções constantes dos actos de registo civil variam muito consoante os Estados-Membros. Por exemplo, uma certidão de nascimento pode conter mais de 40 menções diferentes nos diversos Estados-Membros e nem todas essas menções são conhecidas em todos os Estados-Membros. Estas divergências colocam dificuldades aos funcionários do registo civil, que se deparam com menções desconhecidas no seu sistema jurídico. A existência destas divergências dá origem a frequentes pedidos de informações complementares por parte dos funcionários do registo civil e dificuldades para os cidadãos, nomeadamente perdas de tempo.

Além do conteúdo, também a forma pode variar entre os diferentes Estados-Membros. A diversidade formal causa dificuldades de compreensão e identificação dos documentos, tanto para as autoridades como para os cidadãos, nomeadamente quando estes não dominam a língua em que foram redigidos.

O formato e as menções do certificado poderiam ser uniformizados mediante a criação de um suporte único, o certificado europeu. Este facilitaria a compreensão dos dados de registo civil e evitaria dúvidas em relação às certidões nacionais quanto às menções nelas incluídas num Estado-Membro mas desconhecidas no Estado-Membro onde a certidão é apresentada.

**Pergunta n.º 6:** *Que actos de registo civil poderiam ser objecto de um certificado europeu de registo civil? Que menções deveriam figurar nesse certificado?*

## 4. RECONHECIMENTO MÚTUO DOS EFEITOS DOS ACTOS DE REGISTO CIVIL

### 4.1. Problemática

De entre todos os documentos públicos, os actos de registo civil levantam um problema específico, relacionado com os seus efeitos.

O registo civil, relativamente ao qual cada Estado-Membro desenvolveu a sua própria concepção - decorrente da sua história, cultura ou sistema jurídico - permite conhecer o estado civil de uma pessoa, determinando a sua posição na sociedade. É pois decisivo para se determinar a sua condição jurídica. Os actos de registo civil são o registo escrito efectuado por uma autoridade a fim de constatar ocorrências na vida de cada cidadão, como o nascimento, a filiação, a adopção, o casamento, o reconhecimento de paternidade, o óbito ou ainda a atribuição/alteração de nome, por exemplo na sequência de um casamento, divórcio, parceria registada, reconhecimento, mudança de sexo ou adopção.

Numa situação transnacional, a primeira questão que se coloca é a de saber se uma situação jurídica atestada por um acto de registo civil num determinado Estado-Membro é ou não reconhecida noutro Estado-Membro.

*Um casal de franceses casados há três anos vai viver para a Dinamarca, por motivos profissionais, por um período de quatro anos. Após alguns anos de vida em comum, têm um filho. Para a atribuição do nome à criança, as autoridades dinamarquesas aplicam o direito dinamarquês, ou seja o do seu país de residência, assim como o dos seus pais. Quando a família regressa a França, as autoridades francesas recusam-se a reconhecer o nome atribuído à criança segundo as regras do direito dinamarquês. Esta situação cria insegurança jurídica para a criança, pois esta não é identificada da mesma forma consoante se encontre na Dinamarca ou em França, o que pode ter consequências no exercício do seu direito à livre circulação.*

A atribuição do nome é um elemento fundamental de identificação de uma pessoa, cujas regras, influenciadas por factores de ordem histórica, religiosa, linguística e cultural, diferem consideravelmente entre os Estados-Membros. Os problemas que se colocam aos cidadãos devido às diferenças existentes entre as regras nacionais em matéria de atribuição do nome pode ser ilustrada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>24</sup>, que enumera os sérios inconvenientes que uma divergência na atribuição dos apelidos pode causar aos cidadãos, tanto no domínio profissional como no foro privado<sup>25</sup>.

A continuidade e a imutabilidade da situação de registo civil de todos os cidadãos europeus que exercem o seu direito de livre circulação deve ser garantida. Ao decidir atravessar a fronteira de um Estado-Membro para ir viver, trabalhar ou estudar noutro Estado-Membro, a situação jurídica adquirida pelo cidadão no primeiro Estado-Membro (por exemplo a mudança de nome de uma mulher casada que adopte legalmente o apelido do seu marido) não deveria ser posta em causa pelas autoridades do segundo Estado-Membro, na medida em que esse

---

<sup>24</sup> Processo C-168/91, *Christos Konstantinidis*, Colectânea 1993, página I-01191; Processo C-148/02, *Carlos Garcia Avello*, Colectânea 2003, página I-16613; Processo C-353/06, *Grunkin- Paul*, Colectânea 2008, página I-07639, Processo C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, pendente no Tribunal de Justiça da União Europeia.

<sup>25</sup> Processo C-353/06 supracitado, n.ºs 22, 23, 25 e 27 e processo C-148/02 supracitado, n.º 36.

facto pode constituir um obstáculo e uma fonte de dificuldades para o exercício dos seus direitos.

A segunda questão que se coloca é a de saber se, num caso concreto com dimensão transnacional, a situação jurídica atestada por um acto de registo civil pode produzir os efeitos civis associados a essa situação.

*Dois cidadãos europeus, um de nacionalidade sueca e outro de nacionalidade alemã, vivem juntos na Finlândia sem serem casados. Após alguns anos de vida em comum, têm um filho. Como irão as autoridades finlandesas do Estado-Membro de residência estabelecer a filiação dessa criança, ou seja o vínculo familiar que liga a criança aos seus progenitores? Que regras devem as autoridades finlandesas aplicar para estabelecer a filiação? O direito sueco, país de origem do pai; o direito alemão, país de origem da mãe; ou o direito finlandês, país de residência de ambos os pais e onde o evento teve lugar? Se a Finlândia aplicar as suas próprias normas em matéria de filiação, será esta reconhecida nos Estados-Membros de origem dos pais - Suécia e Alemanha -, assim como no resto da União Europeia? Dado que cada Estado-Membro aplica as suas próprias regras, não se pode excluir a possibilidade de as autoridades alemãs não reconhecerem a filiação estabelecida com base nas regras finlandesas.*

Cada Estado-Membro determina a lei aplicável a uma situação transnacional com base no factor de conexão previsto no seu direito internacional privado. Este factor de conexão é normalmente a nacionalidade ou a residência habitual. A lei aplicável assim determinada pode variar consideravelmente de um Estado-Membro para outro. A consequência inevitável dessa diversidade é que uma situação de registo civil criada num Estado-Membro pode não ser reconhecida automaticamente noutro Estado-Membro porque o resultado da lei aplicável difere em função do Estado-Membro considerado.

Levanta-se a questão de saber se é necessária uma acção da União para proporcionar maior segurança jurídica aos cidadãos europeus em matéria de registo civil e suprimir os obstáculos com que estes se deparam quando pedem o reconhecimento, num Estado-Membro, de uma situação jurídica criada noutro Estado-Membro. Esse reconhecimento é solicitado para poder beneficiar dos direitos civis associados a essa situação no Estado-Membro de residência.

#### **4.2. Enquadramento jurídico**

A problemática do registo civil não é novidade para o legislador europeu, que conferiu uma série de direitos aos cidadãos europeus no direito primário e secundário. A União já se tem debruçado sobre questões relativas ao registo civil, nomeadamente em matéria matrimonial. Com efeito, o já referido Regulamento (CE) n.º 2201/2003 prevê, no seu artigo 21º, n.º 2, que «não é exigível nenhuma formalidade para a actualização dos registos do estado civil de um Estado-Membro com base numa decisão de divórcio, separação ou anulação do casamento, proferida noutro Estado-Membro e da qual já não caiba recurso, segundo a legislação desse Estado-Membro». No entanto, a intervenção da UE no direito derivado até à data tem sido muito específica, não existindo ainda regras sobre o reconhecimento num Estado-Membro de situações ligadas ao estado civil ocorridas noutro Estado-Membro.

A nível internacional, existem convenções que permitem resolver as questões de registo civil em situações transnacionais. Trata-se das convenções da CIEC que têm por objectivo

estabelecer regras uniformes em matéria de conflito de leis quanto aos direitos das pessoas<sup>26</sup>. Contudo, estas convenções só foram ratificadas por um número limitado de países, geralmente não mais de uma dezena, o que contribui para a fragmentação jurídica das regras aplicáveis em caso de situações transnacionais. Além disso, os Estados-Membros da União que são membros da CIEC não são partes em todas as convenções desta organização. Nem uma única convenção da CIEC foi ratificada por todos os Estados-Membros da UE que são membros da CIEC.

### **4.3. Soluções possíveis para o reconhecimento dos efeitos dos actos de registo civil**

Podem ser consideradas diversas soluções para assegurar o reconhecimento dos efeitos dos actos de registo civil ou de situações jurídicas decorrentes do estado civil criadas num Estado-Membro diferente daquele onde são invocadas.

Neste contexto, importa sublinhar que a União Europeia não tem competência para intervir no direito material da família dos Estados-Membros. Consequentemente, a Comissão não tem o poder, nem a intenção, de propor a adopção de normas europeias substantivas relativamente, por exemplo, à atribuição do nome, à adopção ou ao casamento, ou de modificar a definição de casamento a nível nacional. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não fornece qualquer base jurídica para uma solução desse tipo.

Tendo em conta o que antecede, alguns problemas práticos da vida quotidiana dos cidadãos que se encontram numa situação transnacional poderiam ser solucionados, facilitando o reconhecimento dos efeitos dos documentos de registo civil legalmente emitidos noutro Estado-Membro. Para resolver esses problemas, a União Europeia tem três alternativas em termos da política a adoptar: ajudar as autoridades nacionais a encontrar soluções concretas; o reconhecimento de pleno direito e o reconhecimento com base na harmonização das normas em matéria de conflitos de leis.

#### ***a) Ajudar as autoridades nacionais a encontrar soluções concretas***

Pode argumentar-se que os problemas que se colocam diariamente aos cidadãos em situação transnacional quanto ao seu estado civil poderiam ser resolvidos mais facilmente a nível dos Estados-Membros, pois as autoridades nacionais estão em condições de identificar soluções concretas no âmbito do direito nacional. Por exemplo, enquanto se aguarda uma maior harmonização das normas jurídicas em matéria de registo civil - ou uma maior convergência entre os Estados-Membros das normas de direito da família - a principal função da União Europeia consistiria em ajudar as autoridades nacionais a cooperarem mais eficazmente.

***Pergunta n.º 7:*** *Considera que as questões relativas ao registo civil para os cidadãos em situação transnacional poderiam ser resolvidas com maior eficácia pelas autoridades nacionais? Em caso afirmativo, as instituições da União Europeia não deveriam fornecer algumas directrizes às autoridades nacionais (eventualmente através de recomendações da UE), de modo a garantir um mínimo de coerência das abordagens destinadas a procurar soluções concretas para os problemas dos cidadãos?*

---

<sup>26</sup> Ver a Convenção n.º 12 sobre a legitimação dos filhos naturais pelo casamento, a Convenção n.º 18 relativa ao reconhecimento voluntário das crianças nascidas fora de casamento e a Convenção n.º 19 relativa à lei aplicável aos nomes próprios e apelidos. A Convenção n.º 7, que se destina a facilitar a celebração de casamentos no estrangeiro, prevê igualmente normas em matéria de conflito de leis relativamente à publicação dos editais prévios ao casamento.

### ***b) Reconhecimento de pleno direito***

Outra possibilidade consistiria no reconhecimento de pleno direito num Estado-Membro das ocorrências de registo civil estabelecidas noutros Estados-Membros. Esse reconhecimento seria efectuado sem a harmonização das regras existentes e permitiria a subsistência dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

Esta solução implicaria que cada Estado-Membro - com base na confiança recíproca - aceite e reconheça os efeitos de uma situação jurídica criada noutro Estado-Membro. Nos exemplos supramencionados, o nome da criança e a filiação deveriam ser reconhecidos pelas autoridades do Estado-Membro de origem da criança, mesmo que a aplicação do direito desse Estado conduzisse a outra solução.

Assegurar em toda a União o reconhecimento de pleno direito de uma situação jurídica criada num Estado-Membro teria enormes vantagens para os cidadãos europeus.

Em primeiro lugar, uma solução deste tipo teria a vantagem da simplicidade e da transparência para todos os cidadãos que exercem o seu direito de livre circulação no território da União. Todos os cidadãos cujo estado civil sofra alterações ou seja afectado por uma situação de registo civil ocorrida num Estado-Membro saberia à partida que o seu estado civil não seria posto em causa quando atravessasse a fronteira para passar a residir num Estado-Membro diferente do seu país de origem. A imutabilidade do estado civil seria garantida e a situação ocorrida no seu país de origem seria juridicamente reconhecida nos outros Estados-Membros com base no Tratado.

Ao proceder ao reconhecimento de pleno direito da situação jurídica criada noutro Estado-Membro, o Estado-Membro de acolhimento (aquele para onde o cidadão decide ir viver ou trabalhar) não teria de alterar o seu direito substantivo ou de modificar o seu sistema jurídico.

Esse reconhecimento teria igualmente a vantagem de oferecer a segurança jurídica a que o cidadão aspira quando exerce o seu direito de livre circulação. Pode alegar-se que a insegurança jurídica e as várias dificuldades que se pudessem levantar quanto ao reconhecimento da situação jurídica estabelecida no Estado-Membro que o cidadão abandona deixariam, assim, de ter um efeito dissuasivo ou de constituir um entrave ao exercício dos seus direitos enquanto cidadão europeu.

Esta possibilidade deveria, todavia, ser acompanhada de uma série de medidas compensatórias, a fim de evitar eventuais fraudes ou abusos e de ter devidamente em consideração as normas de ordem pública dos Estados-Membros. Além disso, o reconhecimento de pleno direito poderia, caso necessário, ser melhor adaptado a determinadas situações relativas ao estado civil, como a atribuição ou a mudança do nome. Esta questão poderá, todavia, revelar-se um pouco mais complicada no que se refere a situações como o casamento.

<p><b><i>Pergunta n.º 8:</i></b> <i>O que pensa do reconhecimento de pleno direito? A que situações de estado civil poderia ser aplicável? Em que situações poderia revelar-se inadequado?</i></p>
--

### ***c) Reconhecimento com base na harmonização das regras aplicáveis aos conflitos de leis***

A harmonização das normas em matéria de conflito de leis é outra possibilidade que poderia permitir aos cidadãos exercerem plenamente o seu direito de livre circulação,

proporcionando-lhes maior segurança jurídica quanto às situações de registo civil ocorridas noutro Estado-Membro.

Um conjunto de normas comuns estabelecidas a nível da União Europeia determinaria qual o direito aplicável a uma determinada situação transnacional quando estivesse em causa um evento de registo civil.

Este direito seria definido graças a um ou vários factores de conexão, tendo em conta a mobilidade dos cidadãos. As regras aplicáveis seriam, assim, previsíveis e conhecidas de antemão. Por exemplo, os cidadãos que residem num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem poderiam beneficiar da aplicação do direito desse Estado com o qual estabeleceram ligações, em vez do direito do seu país de origem que pode ter sido abandonado há já muito tempo.

Além disso, importa estabelecer se o factor de conexão escolhido deve ser o mesmo para as várias situações relacionadas com o estado civil ou se seria mais adequado aplicar outros factores em função de cada situação concreta.

**Pergunta n.º 9:** *O que pensa do reconhecimento com base na harmonização das regras de conflitos de leis? A que situações de registo civil poderia ser aplicável?*

A lei aplicável determinada com base nos factores de conexão previstos na norma europeia poderia constituir a regra quando o cidadão não efectuasse qualquer escolha. Em princípio, poderia ser proporcionada aos cidadãos em situação transnacional a possibilidade de escolherem a lei a aplicar a um determinado evento relacionado com o estado civil. Esta possibilidade poderia satisfazer os interesses legítimos dos cidadãos que, através dessa escolha, expressariam a sua ligação à sua cultura e ao seu país de origem ou a um outro Estado-Membro. Essa escolha permitiria igualmente ter em conta a liberdade individual no domínio do registo civil, sem prejudicar terceiros ou violar a ordem pública. Esta autonomia de escolha teria, contudo, de ser enquadrada, não podendo conduzir à aplicação de uma legislação em relação à qual o cidadão não tivesse vínculos estreitos.

**Pergunta n.º 10:** *O que pensa da possibilidade de os cidadãos poderem escolher a lei aplicável? A que situações do estado civil poderia ser aplicada?*

**Pergunta n.º 11:** *Para além do reconhecimento de pleno direito e do reconhecimento com base na harmonização das normas em matéria de conflitos de leis, vê alguma outra solução que possa constituir uma resposta aos efeitos transnacionais das situações jurídicas relacionadas com o estado civil?*

## 5. CONCLUSÃO

O presente Livro Verde destina-se a lançar uma consulta pública para recolher as orientações e os pontos de vista dos diversos intervenientes sobre as soluções preconizadas para melhorar a vida dos cidadãos em matéria de circulação de documentos públicos e de aplicação do princípio do reconhecimento mútuo em matéria de registo civil.

O Livro Verde será publicado no sítio *web* da Comissão.

A consulta pública estará aberta de 14 de Dezembro de 2010 a 30 de Abril de 2011. A Comissão convida os interessados a enviarem as suas contribuições para o seguinte endereço:

Comissão Europeia  
Direcção-Geral da Justiça  
Unidade A-1 – Cooperação Judiciária em Matéria Civil  
B – 1049 Bruxelas  
Telefax: + 32-2/299.64.57

Correio electrónico: [JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu](mailto:JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu)

Todos os contributos, tanto do sector privado como do sector público, serão publicados no sítio *web* da Comissão Europeia, a menos que os seus autores se oponham expressamente à publicação dos seus dados pessoais por esta poder prejudicar os seus interesses legítimos.

A Comissão poderá organizar uma audição pública sobre as questões abrangidas pelo Livro Verde.