



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

25 de junho de 2015*

«Reenvio prejudicial — Transportes — Carta de condução — Renovação pelo Estado-Membro da emissão — Requisito de residência no território desse Estado-Membro — Declaração de residência»

No processo C-664/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Administratīvā apgabaltiesa (Letónia), por decisão de 5 de dezembro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de dezembro de 2013, no processo

VAS «Ceļu satiksmes drošības direkcija»,

Latvijas Republikas Satiksmes ministrija

contra

Kaspars Nīmanis,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, C. Vajda, A. Rosas (relator), E. Juhász e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo letão, por I. Kalniņš e L. Skolmeistare, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por N. Yerrell e E. Kalniņš, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: letão.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 12.º da Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução (JO L 403, p. 18; retificação no JO 2009, L 19, p. 67).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a VAS «Ceļu satiksmes drošības direkcija» (Direção da Segurança Rodoviária, a seguir «CSDD») e o Latvijas Republikas Satiksmes ministrija (Ministério dos Transportes da República da Letónia) a K. Nīmanis, a propósito da recusa de renovação da carta de condução do interessado.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Nos termos do considerando 2 da Diretiva 2006/126:
«A regulamentação relativa à carta de condução é um elemento indispensável para realizar a política comum dos transportes, contribuindo para melhorar a segurança rodoviária e facilitar a circulação das pessoas que se estabelecem num Estado-Membro distinto daquele que emitiu a carta de condução [...]»
- 4 Segundo o considerando 8 dessa diretiva, por razões de segurança rodoviária, é necessário fixar as condições mínimas para a emissão de uma carta de condução.
- 5 O considerando 15 da referida diretiva enuncia:
«Por razões de segurança rodoviária, é necessário que os Estados-Membros possam aplicar as suas disposições nacionais em matéria de apreensão, suspensão, renovação e cassação da carta de condução a qualquer titular de uma carta de condução que tenha passado a ter a residência habitual no seu território.»
- 6 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2006/126, «[a]s cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros serão reciprocamente reconhecidas».
- 7 O artigo 7.º desta diretiva dispõe:
«1. As cartas de condução só serão emitidas aos candidatos:
a) aprovados num exame de controlo de aptidão e de comportamento e num exame teórico de avaliação dos conhecimentos, e que satisfaçam as normas médicas, nos termos dos anexos II e III;
[...]
e) que tenham a sua residência habitual no território do Estado-Membro emissor da carta de condução, ou que possam provar a sua qualidade de estudantes nesse Estado-Membro durante pelo menos seis meses.
[...]

3. A renovação da carta de condução por motivo de caducidade fica subordinada:

[...]

- b) à existência de residência habitual no território do Estado-Membro emissor da carta de condução, ou à prova de que o candidato aí efetuou estudos durante pelo menos seis meses.

[...]

5. [...] Sem prejuízo do artigo 2.º, os Estados-Membros que emitem uma carta atuarão com a devida diligência para garantir que uma pessoa preenche as condições estabelecidas no n.º 1 do presente artigo e aplicarão as suas disposições nacionais relativas à inibição ou retirada do direito de conduzir se ficar provado que uma carta foi emitida sem as condições estarem preenchidas.»

8 O artigo 12.º da Diretiva 2006/126 prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por ‘residência habitual’ o local onde uma pessoa vive habitualmente, isto é, durante pelo menos 185 dias por ano civil, em consequência de vínculos pessoais e profissionais ou, no caso de uma pessoa sem vínculos profissionais, em consequência de vínculos pessoais, indiciadores de relações estreitas entre essa pessoa e o local onde vive.

Todavia, no caso de uma pessoa cujos vínculos profissionais se situem num local diferente daquele em que tem os seus vínculos pessoais e que, por esse facto, é levada a residir alternadamente em diferentes locais situados em dois ou mais Estados-Membros, considera-se que a residência normal se situa no local onde tem os seus vínculos pessoais, na condição de a referida pessoa aí regressar regularmente. Esta última condição não é exigida quando a pessoa em questão efetua uma estadia num Estado-Membro para cumprimento de uma missão de duração determinada. A frequência de uma universidade ou escola não implica a transferência da residência normal.»

Direito letão

9 O artigo 22.º, n.º 1, ponto 1, da Lei da circulação rodoviária (Ceļu satiksmes likums), na redação em vigor desde 1 de janeiro de 2013, prevê que o direito de conduzir veículos e a carta de condução podem ser atribuídos a uma pessoa que tenha completado a idade fixada na lei e cuja residência habitual se situe na Letónia ou que possa provar que estudou na Letónia nos últimos seis anos.

10 Essa disposição enuncia:

«[...] Na aceção do presente artigo, a residência habitual de uma pessoa é a Letónia, se estiver cumprido um dos seguintes requisitos:

- a) devido à existência de vínculos pessoais (vínculos que comprovam a relação estreita da pessoa em causa com a Letónia) e de vínculos profissionais, o lugar de residência da pessoa e o seu domicílio declarado, durante pelo menos 185 dias por ano civil, situam-se na Letónia;
- b) a pessoa não tem vínculos profissionais, mas, devido à existência de vínculos pessoais (vínculos que comprovam a relação estreita da pessoa em causa com a Letónia), o seu lugar de residência e o seu domicílio declarado situam-se na Letónia;
- c) a pessoa reside no estrangeiro por razões profissionais, mas, devido à existência de vínculos pessoais (vínculos que comprovam a relação estreita da pessoa em causa com a Letónia), regressa e permanece na Letónia com regularidade, e o seu domicílio declarado situa-se na Letónia;

d) o domicílio declarado da pessoa é na Letónia, mas a pessoa reside no estrangeiro, para estudar.»

- 11 De acordo com o artigo 1.º da Lei sobre a declaração do domicílio (Dzīvesvietas deklarēšanas likums), o objetivo desta lei é assegurar que todas as pessoas estejam acessíveis, nas suas relações jurídicas com o Estado e a Administração Local.
- 12 O artigo 2.º desta lei estabelece a obrigação de as pessoas declararem o seu domicílio e define quais os dados que devem ser declarados e o procedimento de registo. De acordo com esse artigo, a referida lei aplica-se às pessoas que têm domicílio na Letónia. Por outro lado, a declaração de domicílio não gera, por si própria, obrigações de direito civil.
- 13 Nos termos do artigo 3.º da mesma lei, o domicílio é um lugar (com morada) associado a um imóvel, que a pessoa escolhe livremente, onde se aloja com a intenção expressa ou tácita de aí viver, no qual a sua residência é legal e onde está acessível para efeitos das suas relações jurídicas com o Estado e a Administração Local. Este artigo prevê, além disso, que uma pessoa está legalmente alojada num determinado imóvel, se o referido imóvel lhe pertencer, se tiver celebrado um contrato de arrendamento do referido imóvel, para habitação ou para comércio, ou se tiver obtido o direito a usar o referido imóvel, por casamento, parentesco, afinidade ou com outra base legal ou contratual.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 14 Foi emitida uma carta de condução a K. Nīmanis, na Letónia, em 13 de dezembro de 2000, quando o domicílio declarado do interessado se situava nesse Estado-Membro. O prazo de validade dessa carta de condução era de 10 anos, em consonância com as regras estabelecidas pela legislação letã.
- 15 Segundo os dados do registo populacional, K. Nīmanis já não tem domicílio declarado na Letónia desde fevereiro de 2002. Contudo, o interessado entende que tem o direito de obter a renovação da sua carta de condução nesse Estado-Membro, porquanto tem nele a sua residência habitual.
- 16 Para obter esta renovação, K. Nīmanis dirigiu-se à CSDD, que verificou, ao examinar os dados do referido registo, que K. Nīmanis não tinha domicílio declarado na Letónia.
- 17 Em 30 de dezembro de 2010, a CSDD proferiu uma decisão de recusa de prestação de um serviço, com o fundamento de que, para obter esse serviço, K. Nīmanis tinha de residir na Letónia mais de 185 dias e declarar o seu domicílio de acordo com o procedimento previsto na legislação letã.
- 18 Após ter apreciado o recurso interposto por K. Nīmanis, o Latvijas Republikas Satiksmes ministrija considerou, por decisão de 3 de fevereiro de 2011, que essa decisão da CSDD estava em consonância com o disposto no artigo 22.º da lei da circulação rodoviária.
- 19 K. Nīmanis propôs, no Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Círculo), uma ação para a prática de um ato administrativo favorável, designadamente a renovação da sua carta de condução.
- 20 Por decisão proferida em 3 de junho de 2011, o Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo de Segunda Instância) decretou medidas provisórias que obrigaram a CSDD a renovar a carta de condução de K. Nīmanis.
- 21 Por decisão de 3 de abril de 2012, o Administratīvā rajona tiesa reconheceu que, de acordo com a legislação em vigor, a CSDD não podia invocar um requisito relativo ao domicílio declarado, uma vez que, à data da recusa de renovação da carta de condução de K. Nīmanis, a legislação letã não previa especificamente que era necessário que o interessado tivesse domicílio declarado na Letónia, para obter a renovação da sua carta de condução nesse Estado-Membro.

- 22 Este tribunal considerou, pois, improcedente a decisão do Latvijas Republikas Satiksmes ministrija, segundo a qual só o domicílio declarado podia constituir a prova de que o interessado tinha a sua residência habitual na Letónia ou residia nesse Estado-Membro mais de 185 dias por ano civil. Estes factos podiam igualmente ser provados por outros elementos, e não unicamente pelas informações sobre o domicílio declarado do interessado, constantes do registo populacional.
- 23 O tribunal de reenvio esclarece que o Administratīvā rajona tiesa não declarou, em momento algum, que, no caso vertente, era contestada a nacionalidade de K. Nīmanis ou tinham sido produzidos outros elementos de prova, segundo os quais este último não tinha a sua residência habitual na Letónia ou residia nesse Estado-Membro menos de 185 dias por ano civil.
- 24 A CSDD interpôs, no tribunal de reenvio, recurso da decisão do Administratīvā rajona tiesa, invocando, nomeadamente, os argumentos seguintes.
- 25 A Diretiva 2006/126 prevê regras aplicáveis a todo o território dos Estados-Membros da União, para estabelecer um procedimento único e critérios uniformes para a emissão de cartas de condução e para garantir, por um lado, que não seja feito uso abusivo da possibilidade de obter uma carta de condução noutro Estado-Membro, se, devido a determinadas circunstâncias, não for possível obtê-la no Estado-Membro de residência, e, por outro, que o lugar do domicílio só constitui um dos critérios fixados para a emissão de uma carta de condução. A CSDD acrescenta que se K. Nīmanis quisesse obter a renovação da sua carta de condução num Estado-Membro distinto da República da Letónia, esse critério seria igualmente verificado nesse Estado-Membro. Para efeitos da emissão de uma carta de condução a nacionais de outro Estado-Membro, a CSDD aplica igualmente os critérios fixados pela lei sobre a circulação rodoviária e as normas de execução dessa lei, aprovadas pelo Conselho de Ministros. Assim, na situação em que o interessado não declarou que tem domicílio na Letónia e se do registo populacional não constar nenhuma informação a esse respeito, é recusada a emissão da carta de condução.
- 26 Além disso, a declaração do domicílio não é uma simples formalidade, dado que também é essencial para outras questões.
- 27 O Latvijas Republikas Satiksmes ministrija coligou-se com a CSDD no recurso interposto da decisão do Administratīvā rajona tiesa.
- 28 O tribunal de reenvio esclarece que, em consonância com a jurisprudência dos tribunais letões, para apreciar um pedido de que seja praticado um ato administrativo favorável, o juiz deve examinar se, nas circunstâncias da causa que lhe foi submetida, o recorrente tem o direito de obter a prática desse ato. Além disso, segundo esse tribunal, o processo deve ser julgado em função das circunstâncias de facto e de direito verificadas no momento em que é apreciado. O juiz não pode tomar uma decisão em que imponha uma obrigação às autoridades em aplicação de disposições legislativas que já não estão em vigor.
- 29 Para se pronunciar sobre um pedido de que seja praticado um ato administrativo favorável, designadamente, no caso vertente, a renovação de uma carta de condução, o tribunal de reenvio deverá levar em conta, em consonância com essa jurisprudência, o quadro regulamentar em vigor à data da tomada dessa decisão.
- 30 O tribunal de reenvio verifica que o regime constante do artigo 22.º da lei da circulação rodoviária, que estabelece o requisito de que, para obter a emissão de uma carta de condução, é necessário ter domicílio declarado na Letónia, foi aprovado na sequência da transposição da Diretiva 2006/126 para o direito letão.

- 31 Para proferir decisão sobre a causa no processo principal, haverá que determinar se as informações sobre o domicílio declarado na Letónia, constantes do registo populacional, constituem o único meio pelo qual K. Nīmanis pode provar que tem residência habitual na Letónia, para obter a renovação da sua carta de condução.
- 32 Segundo o tribunal de reenvio, o objetivo da declaração do domicílio prevista no direito letão consiste em assegurar que qualquer pessoa esteja acessível, nas suas relações jurídicas com o Estado. Não ter domicílio declarado não significa, por si só, que o interessado não reside na Letónia.
- 33 Por outro lado, esse tribunal sublinha que se uma pessoa tiver a sua residência habitual na Letónia, mas não tiver domicílio declarado nesse Estado-Membro, essa pessoa também não tem, devido à sua residência habitual nesse Estado-Membro, o direito de obter a emissão de uma carta de condução noutro Estado-Membro, visto que não cumpre o requisito de residência habitual nesse outro Estado-Membro, previsto na Diretiva 2006/126.
- 34 Tendo dúvidas quanto à conformidade da legislação letã com o artigo 12.º da Diretiva 2006/126 e com os objetivos prosseguidos por esta, definidos no seu considerando 2, a saber, melhorar a segurança rodoviária e facilitar a circulação das pessoas que se estabeleçam num Estado-Membro distinto daquele que emitiu a carta de condução, o Administratīvā apgabaltiesa decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 12.º da Diretiva 2006/126 [...], conjugado com o primeiro período do considerando 2 da mesma, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que estabelece que o único meio de provar que uma pessoa tem a sua residência [habitual] no referido Estado (Letónia) é o domicílio declarado da referida pessoa? Por ‘domicílio declarado’ deve entender-se a obrigação da pessoa, em conformidade com a legislação nacional, de se inscrever num registo estatal, para comunicar a sua acessibilidade na morada declarada[,] para efeitos das suas relações jurídicas com o Estado e com a Administração Local.»

Quanto à questão prejudicial

- 35 Com a sua questão, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º da Diretiva 2006/126 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro por força da qual o único meio que uma pessoa que pede a emissão ou a renovação de uma carta de condução nesse Estado-Membro dispõe para provar que cumpre o requisito da «residência habitual», na aceção desse artigo 12.º, no território do referido Estado-Membro, previsto no artigo 7.º, n.ºs 1, alínea e), e 3, alínea b), dessa diretiva (a seguir «requisito da residência habitual»), consiste em demonstrar a existência de um domicílio declarado no território do Estado-Membro em causa.
- 36 Preliminarmente, refira-se que a observância do requisito da residência habitual constitui um elemento essencial do sistema instituído por essa diretiva, de que o princípio do reconhecimento mútuo das cartas de condução é a pedra angular (v., neste sentido, acórdão Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, n.º 78 e jurisprudência referida).
- 37 O Tribunal de Justiça considerou que o requisito da residência habitual contribui, designadamente, para combater o «turismo da carta de condução», na falta de harmonização completa das legislações dos Estados-Membros relativas à emissão das cartas de condução, e que este requisito é indispensável para apreciar o requisito da aptidão para conduzir [v., quanto ao requisito da residência habitual previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 91/439/CEE do Conselho, de 29 de julho de 1991, relativa à carta de condução (JO L 237, p. 1), acórdãos Wiedemann e Funk, C-329/06 e C-343/06, EU:C:2008:366, n.º 69, Zerche e o., C-334/06 a C-336/06, EU:C:2008:367, n.º 66, e Grasser, C-184/10, EU:C:2011:324, n.º 27].

- 38 O Tribunal considerou, assim, que, em certos casos, a inobservância do requisito da residência habitual pode, por si só, justificar a recusa, por parte de um Estado-Membro, do reconhecimento da carta de condução emitida por outro Estado-Membro [v., quanto ao requisito da residência habitual previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 91/439, acórdãos *Apelt*, C-224/10, EU:C:2011:655, n.º 34, e *Akyüz*, C-467/10, EU:C:2012:112, n.º 61).
- 39 Só o Estado-Membro da emissão da carta de condução é competente para verificar a observância do requisito da residência habitual (v., neste sentido, despacho *Wierer*, C-445/08, EU:C:2009:443, n.º 55). Esta regra vale também para o Estado-Membro em que o titular de uma carta de condução pede a sua renovação.
- 40 Consequentemente, importa que as autoridades responsáveis pela emissão e pela renovação das cartas de condução num Estado-Membro se possam assegurar, de forma fiável, que o requerente cumpre efetivamente o requisito da residência habitual.
- 41 O artigo 7.º, n.º 5, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/126 prevê, neste contexto, que os Estados-Membros que emitem uma carta de condução atuarão com a devida diligência para garantir que uma pessoa preenche as condições estabelecidas no artigo 7.º, n.º 1, dessa diretiva, entre as quais se inclui o requisito da residência habitual.
- 42 Ora, embora o artigo 12.º da Diretiva 2006/126 defina critérios que permitem determinar o que se deve entender por «residência habitual» para efeitos da aplicação dessa diretiva, não se pode deixar de observar que, todavia, aquela não contém nenhuma disposição que especifique as regras da prova da existência dessa residência perante as autoridades responsáveis pela emissão e pela renovação das cartas de condução.
- 43 Embora seja verdade, por um lado, que as regras da prova da observância do requisito da residência habitual perante as autoridades responsáveis pela emissão e pela renovação das cartas de condução são da competência dos Estados-Membros e, por outro, que a Diretiva 2006/126 fixa unicamente, como resulta do seu considerando 8, os requisitos mínimos para a emissão de cartas de condução pelos Estados-Membros, resulta, contudo, do artigo 12.º dessa diretiva, conjugado com o seu artigo 7.º, n.ºs 1, alínea e), e 3, alínea b), que o resultado que os Estados-Membros têm de alcançar, de acordo com essas disposições, consiste em determinar se são cumpridos os critérios que permitem provar que uma pessoa tem a sua residência habitual no seu território, enumerados no referido artigo 12.º, para verificar se essa pessoa satisfaz o requisito da residência habitual.
- 44 Assim, as regras da prova da observância do requisito da residência habitual não devem ir além do necessário para permitir às autoridades competentes do Estado-Membro da emissão e da renovação das cartas de condução assegurarem-se de que o interessado cumpre esse requisito, à luz dos critérios enunciados no artigo 12.º da Diretiva 2006/126.
- 45 Para esse efeito, o facto de um Estado-Membro subordinar a emissão e a renovação de uma carta de condução à obrigação de se ter um domicílio declarado no seu território afigura-se um meio adequado, suscetível de facilitar a verificação, pelas autoridades competentes, da observância do requisito da residência habitual.
- 46 Contudo, a obrigação absoluta de se ter um domicílio declarado no território de um Estado-Membro e, portanto, a recusa oposta ao requerente de uma carta de condução de recorrer a outros meios de prova que demonstrem que cumpre os critérios enunciados no artigo 12.º da Diretiva 2006/126 vão além do necessário para permitir às autoridades competentes assegurarem-se de que o interessado observa o requisito da residência habitual.

- 47 Com efeito, o artigo 12.º da Diretiva 2006/126 prevê, no tocante ao requisito da residência habitual, uma série de critérios objetivos que permitem determinar se o requerente tem a sua residência habitual no referido território.
- 48 Ora, é concebível que um requerente cumpra esses critérios, que permitem determinar que tem a sua residência habitual no território de um Estado-Membro, sem que, no entanto, tenha um domicílio declarado nesse Estado-Membro, o que parece ser o caso de K. Nīmanis. Nestas condições, pode, e até deve, ser recusada a esse requerente a emissão de uma carta de condução noutros Estados-Membros, com base no requisito da residência habitual, porquanto não tem a sua residência habitual, na aceção do artigo 12.º da Diretiva 2006/126, no território daqueles.
- 49 Por isso, o interessado poderá ser privado da possibilidade de obter uma carta de condução na União, mesmo que tenha a sua residência habitual, na aceção do artigo 12.º da Diretiva 2006/126, no território de um Estado-Membro.
- 50 Por outro lado, uma legislação de um Estado-Membro por força da qual o único meio de que o requerente de uma carta de condução dispõe para provar às autoridades competentes que cumpre o requisito da residência habitual consiste em demonstrar a existência de uma declaração de domicílio do interessado no território desse Estado-Membro reveste uma natureza demasiado exclusiva. Com efeito, essa legislação privilegia um elemento que não reflete o conjunto dos critérios enunciados no artigo 12.º da Diretiva 2006/126, porquanto exclui qualquer outro elemento representativo das situações previstas nesse artigo.
- 51 Face a todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 12.º da Diretiva 2006/126 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro por força da qual o único meio de que uma pessoa que pede a emissão ou a renovação de uma carta de condução nesse Estado-Membro dispõe para provar que cumpre o requisito da «residência habitual», na aceção desse artigo 12.º, no território do referido Estado-Membro, previsto no artigo 7.º, n.ºs 1, alínea e), e 3, alínea b), dessa diretiva, consiste em demonstrar a existência de um domicílio declarado no território do Estado-Membro em causa.

Quanto às despesas

- 52 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 (Quinta Secção) declara:

O artigo 12.º da Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro por força da qual o único meio de que uma pessoa que pede a emissão ou a renovação de uma carta de condução nesse Estado-Membro dispõe para provar que cumpre o requisito da «residência habitual», na aceção desse artigo 12.º, no território do referido Estado-Membro, previsto no artigo 7.º, n.ºs 1, alínea e), e 3, alínea b), dessa diretiva, consiste em demonstrar a existência de um domicílio declarado no território do Estado-Membro em causa.

Assinaturas