



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

2 de setembro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Diretiva 2003/109/CE — Legislação nacional — Emissão e renovação da autorização de residência — Requisito — Contribuição financeira obrigatória — Montante oito vezes mais elevado do que para a obtenção do bilhete de identidade nacional — Violação dos princípios da Diretiva 2003/109/CE»

No processo C-309/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Itália), por decisão de 17 de dezembro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 30 de junho de 2014, no processo

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

contra

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta (relatora), presidente de secção, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, juizes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: L. Carrasco Marco, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de abril de 2015,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), por V. Angiolini, L. Formilan e L. Santini, avvocati,
- em representação do Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), por V. Angiolini, L. Formilan e L. Santini, avvocati,

* Língua do processo: italiano.

- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo francês, por F.-X. Bréchet e D. Colas, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e A. Aresu, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44), conforme alterada pela Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011 (JO L 132, p. 1, a seguir «Diretiva 2003/109»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Confederazione Generale Italiana del Lavoro (a seguir «CGIL») e o Istituto Nazionale Confederale Assistenza (a seguir «INCA») à Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de Ministros), ao Ministero dell'Interno (Ministério do Interior) e ao Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e das Finanças), destinado a obter a anulação de um Decreto adotado por estes dois ministérios, em 6 de outubro de 2011, relativo à taxa de emissão e de renovação de autorizações de residência (GURI n.º 304, de 31 de dezembro de 2011, a seguir «Decreto de 2011»), bem como de qualquer ato preparatório, conseqüente ou conexo.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Nos termos dos considerandos 9, 10 e 18 da Diretiva 2003/109:
 - «(9) Razões económicas não deverão constituir fundamento para indeferir a concessão do estatuto de residente de longa duração, nem devem ser encaradas como um obstáculo às condições relevantes.
 - (10) Importa estabelecer um sistema de regras processuais para regular a análise do pedido de aquisição do estatuto de residente de longa duração. Estes procedimentos deverão ser eficazes e poder ser geridos tendo em conta a carga normal de trabalho das administrações dos Estados-Membros, devendo igualmente ser transparentes e justos, a fim de proporcionarem um nível adequado de segurança jurídica às pessoas em questão. [Essas regras não devem constituir um meio para impedir o exercício do direito de residência.]

[...]

(18) O estabelecimento das condições a que está sujeito o direito de residência num outro Estado-Membro relativamente a nacionais de países terceiros residentes de longa duração deverá contribuir para a realização efetiva do mercado interno enquanto espaço em que é garantida a livre circulação de todas as pessoas. Poderá assim constituir um fator de mobilidade importante, nomeadamente no mercado de trabalho da União.»

- 4 Sob a epígrafe «Título [UE] de residência de longa duração», o artigo 8.º, n.º 2, da referida diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros concedem aos residentes de longa duração um título [UE] de residência de longa duração. Esse título tem uma validade mínima de cinco anos, sendo automaticamente renovável, mediante pedido se exigido, no termo do período de validade.»

- 5 O artigo 19.º da Diretiva 2003/109, sob a epígrafe «Análise do pedido e emissão do título de residência», prevê:

«[...]

2. Se estiverem preenchidas as condições previstas nos artigos 14.º, 15.º e 16.º e sem prejuízo das disposições relativas à ordem pública, à segurança pública e à saúde pública referidas nos artigos 17.º e 18.º, o segundo Estado-Membro deve conceder ao residente de longa duração um título de residência renovável. Este título deve ser prorrogado, mediante pedido se exigido, uma vez caducado o seu prazo de validade. O segundo Estado-Membro deve notificar a sua decisão ao primeiro Estado-Membro.

3. O segundo Estado-Membro deve conceder aos familiares do residente de longa duração um título de residência renovável, cujo período de validade deve ser idêntico ao do título concedido ao residente de longa duração».

Direito italiano

- 6 O artigo 5.º, n.º 2 *ter*, do Decreto Legislativo n.º 286/1998, de 25 de julho de 1998, que aprova o texto único das disposições sobre o regime da imigração e as normas relativas à condição de estrangeiro (suplemento ordinário do GURI n.º 191, de 18 de agosto de 1998), aditado a este decreto legislativo pelo artigo 1.º, n.º 22, alínea b), da Lei n.º 94, de 15 de julho de 2009, que estabelece disposições em matéria de segurança pública (suplemento ordinário do GURI n.º 170, de 24 de julho de 2009), prevê:

«Os pedidos de emissão e de renovação de autorizações de residência estão sujeitos ao pagamento de uma taxa, cujo montante é fixado entre um mínimo de 80 euros e um máximo de 200 euros, por despacho conjunto do Ministero dell'Economia e delle Finanze e do Ministero dell'interno, que também estabelece as modalidades de pagamento, bem como as modalidades de execução do disposto no artigo 14.º *bis*, n.º 2[, do Decreto Legislativo n.º 286/1998]. Não é exigido o pagamento da taxa para a emissão e renovação de autorizações de residência por direito de asilo, pedido de asilo, proteção subsidiária e por razões humanitárias.»

- 7 O artigo 14.º *bis* do Decreto Legislativo n.º 286/1998 cria e regula o Fundo para repatriamentos («Fondo rimpatri»), nos seguintes termos:

«1. É criado, no Ministero dell'Interno, um Fundo para repatriamentos destinado a financiar as despesas de repatriação de estrangeiros para os países de origem ou de proveniência.

2. É afetada ao Fundo a que se refere o n.º 1 metade da receita obtida através da cobrança da taxa prevista no artigo 5.º, n.º 2 *ter*, bem como as taxas eventualmente previstas pela União Europeia para as finalidades prosseguidas pelo mesmo Fundo. A parte restante da receita da taxa prevista no artigo 5.º, n.º 2 *ter*, é afetada ao orçamento do Ministero dell'Interno, para os encargos inerentes às atividades instrutórias relativas à emissão e à renovação de autorizações de residência.»
- 8 O Decreto de 2011, adotado nos termos dos artigos 5.º, n.º 2 *ter*, e 14.º *bis* do Decreto Legislativo n.º 286/1998, fixa o montante das taxas a pagar para a emissão e renovação de um título de residência, do seguinte modo:
- «a) 80 euros para as autorizações de residência com duração superior a três meses e inferior ou igual a um ano;
 - b) 100 euros para as autorizações de residência com duração superior a um ano e inferior ou igual a dois anos;
 - c) 200 euros para a emissão do título CE de residência de longa duração e para os requerentes de autorização de residência nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do Decreto Legislativo n.º [286/1998].»
- 9 Apesar de a decisão de reenvio não conter nenhuma referência a outras disposições nacionais que prevejam o pagamento de outros montantes para a emissão e renovação dos títulos de residência, decorre das observações apresentadas pela Comissão Europeia, bem como pela CGIL e pelo INCA, que, nos termos da legislação italiana anterior, que continua em vigor, há lugar ao pagamento de um montante total de 73,50 euros para a emissão e renovação dos títulos de residência, independentemente da duração da autorização de residência, que acresce às taxas previstas pelo Decreto de 2011.
- 10 Em particular, resulta das observações da Comissão que, nos termos do artigo 7.º *vicies ter*, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 7, de 31 de janeiro 2005, que adota disposições urgentes para a universidade e investigação, património e atividades culturais, realização de grandes obras estratégicas, mobilidade dos funcionários e simplificação das formalidades relativas ao imposto de selo e às taxas de concessão, convertido em lei, com alterações, pela Lei n.º 43, de 31 de março de 2005, as autorizações de residência em papel são substituídas, quando seja requerida a sua primeira emissão ou a sua renovação, por autorizações de residência eletrónicas, nos termos do 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 L 157, p. 1), a partir de 1 de janeiro de 2006.
- 11 Nos termos do artigo 1.º do Despacho do Ministro da Economia e das Finanças de 4 de abril de 2006, que fixa o montante a pagar pelos requerentes da autorização de residência eletrónica, esse montante é de 27,50 euros, incluindo o imposto sobre o valor acrescentado.
- 12 Por força do artigo único do Despacho do Ministro do Interior de 12 de outubro de 2005, que fixa o montante dos custos suportados pelo interessado para a emissão e renovação de autorizações e títulos de residência no âmbito da convenção celebrada nos termos do artigo 39.º, n.º 4 *bis*, da Lei n.º 3, de 16 de dezembro de 2003, o custo do serviço suportado pelo requerente para este tipo de procedimento é de 30 euros.
- 13 Por último, em conformidade com o artigo 4.º, parte 1, da tabela constante do anexo A do Decreto n.º 642 do Presidente da República de 26 de outubro de 1972, que adota o regime do imposto de selo, na sua versão aplicável ao processo principal, o montante fixo do imposto de selo para a emissão ou renovação das autorizações de residência é de 16 euros.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 14 A CGIL e o INCA requereram ao Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) a anulação do Decreto de 2011, alegando que a taxa a pagar, nos termos deste decreto, pela emissão e renovação de uma autorização de residência a nacionais de países terceiros não é equitativa e/ou é desproporcionada.
- 15 O órgão jurisdicional de reenvio considerou que devia ser apreciada oficiosamente a conformidade, com as disposições do direito da União na matéria, das normas nacionais que impõem, designadamente ao fixarem limites na regulamentação de execução, o pagamento de uma taxa para a emissão de uma autorização de residência.
- 16 A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio, apoiando-se no acórdão Comissão/Países Baixos (C-508/10, EU:C:2012:243), salienta que a legislação do Estado-Membro em causa só respeita os princípios consagrados na Diretiva 2003/109 se os montantes das taxas reclamadas, embora podendo variar dentro de uma escala de valores, não se mostrarem, logo no seu valor mais baixo, extremamente elevados e, portanto, desproporcionados face ao montante a pagar pelos cidadãos desse mesmo Estado para obter um documento análogo, como um bilhete de identidade nacional.
- 17 Em particular, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que, no acórdão Comissão/Países Baixos (C-508/10, EU:C:2012:243), foram consideradas incompatíveis com os princípios enunciados na Diretiva 2003/109/CE as disposições do ordenamento jurídico do Reino dos Países Baixos que previam, logo para a taxa mais baixa exigida pela emissão de um título de residência, um montante de cerca de sete vezes a taxa exigida aos cidadãos do Estado-Membro pela emissão do bilhete de identidade.
- 18 Tendo em conta que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o custo da emissão do bilhete de identidade em Itália é atualmente de cerca de 10 euros e que o montante menos elevado fixado pelo Decreto de 2011 é de 80 euros, pelo que o encargo económico exigido aos nacionais de um país terceiro para a emissão do título de residência no território nacional é cerca de oito vezes mais elevado, este órgão jurisdicional manifesta dúvidas quanto à conformidade das disposições nacionais em causa no processo principal com os princípios da Diretiva 2003/109, à luz do acórdão Comissão/Países Baixos (C-508/10, EU:C:2012:243).
- 19 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Os princípios estabelecidos na Diretiva 2003/109 [...] opõem-se a uma norma nacional, como a prevista no artigo 5.º, [n.º 2 *ter*,] do Decreto Legislativo [n.º 286/1988], na parte em que dispõe que '[o]s pedidos de emissão e de renovação de autorizações de residência estão sujeitos ao pagamento de uma taxa, cujo montante é fixado entre um mínimo de 80 euros e um máximo de 200 euros, por despacho conjunto do [Ministero dell'Economia e delle Finanze] e do [Ministero dell'Interno], que também estabelece as modalidades de pagamento [...]', fixando, desse modo, um montante mínimo da taxa equivalente a cerca de [oito] vezes o custo de emissão de um bilhete de identidade nacional?»

Quanto à questão prejudicial

- 20 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2003/109 se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe aos nacionais de países terceiros, que requeiram a emissão ou a renovação de uma autorização de residência no Estado-Membro em causa, o pagamento de uma taxa cujo montante varia entre 80 euros e 200 euros.

- 21 Recorde-se, a título preliminar, que, como resulta dos considerandos 4, 6 e 12 da Diretiva 2003/109, o objetivo principal desta é a integração dos nacionais de países terceiros que estão instalados de forma duradoura nos Estados-Membros (acórdão Comissão/Países Baixos, C-508/10, EU:C:2012:243, n.º 66).
- 22 Importa salientar que o Tribunal de Justiça já reconheceu que os Estados-Membros podem sujeitar a emissão de autorizações e de títulos de residência nos termos da Diretiva 2003/109 ao pagamento de taxas e que, ao fixar o montante dessas taxas, gozam de margem de apreciação (acórdão Comissão/Países Baixos, C-508/10, EU:C:2012:243, n.º 64).
- 23 Todavia, o Tribunal de Justiça especificou que o poder de apreciação concedido aos Estados-Membros a este respeito não é ilimitado, e que estes últimos não podem aplicar uma legislação nacional suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/109 e, portanto, privá-la do seu efeito útil (v. acórdão Comissão/Países Baixos, C-508/10, EU:C:2012:243, n.º 65).
- 24 Por outro lado, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, os meios para a aplicação da Diretiva 2003/109 devem ser aptos a realizar os objetivos visados por esta legislação e não devem ir além do que é necessário para os alcançar (v., neste sentido, acórdão Comissão/Países Baixos, C-508/10, EU:C:2012:243, n.º 75).
- 25 Por conseguinte, embora os Estados-Membros tenham a faculdade de sujeitar a emissão das autorizações de residência nos termos da Diretiva 2003/109 à cobrança de taxas, é também certo que, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, o nível a que estas são fixadas não deve ter por objeto nem por efeito criar um obstáculo à obtenção do estatuto de residente de longa duração conferido por esta diretiva, bem como de outros direitos decorrentes da atribuição desse estatuto, sob pena de prejudicar tanto o objetivo prosseguido por esta como o seu espírito (v., neste sentido, acórdão Comissão/Países Baixos, C-508/10, EU:C:2012:243, n.º 69).
- 26 A este respeito, resulta da decisão de reenvio que o montante da taxa em causa no processo principal é de 80 euros para a emissão e renovação das autorizações de residência com duração superior a três meses e inferior ou igual a um ano, de 100 euros para a emissão e renovação das autorizações de residência com duração superior a um ano e inferior ou igual a dois anos e de 200 euros para a emissão dos títulos UE de residência de longa duração.
- 27 Ora, a repercussão financeira de tal taxa pode ser considerável para certos nacionais de países terceiros que cumpram os requisitos previstos pela Diretiva 2003/109 para a atribuição das autorizações de residência previstas pela mesma, tanto mais que, tendo em conta a duração dessas autorizações, estes nacionais são obrigados a requerer a renovação dos seus títulos com bastante frequência e que ao montante dessa mesma taxa pode acrescer o de outras taxas previstas pela legislação nacional anterior, pelo que, em tais circunstâncias, a obrigação de pagamento da taxa em causa no processo principal pode constituir um obstáculo a que os referidos nacionais de países terceiros invoquem os direitos que esta diretiva lhes confere.
- 28 A este propósito, sublinhe-se que, tanto nas suas observações como na audiência, os recorrentes no processo principal e a Comissão salientaram que, nos termos da legislação italiana anterior, que continua em vigor, tem de ser paga, em quaisquer circunstâncias, uma outra taxa no montante total de 73,50 euros, tanto para a emissão como para a renovação dos títulos de residência, independentemente da duração da autorização de residência em questão, montante que acresce ao da taxa em causa no processo principal.
- 29 Além disso, decorre da decisão de reenvio que, em conformidade com o artigo 14.º *bis* do Decreto Legislativo n.º 286/1998, metade das receitas geradas pela cobrança da taxa em causa no processo principal se destina ao financiamento das despesas associadas ao regresso ao país de origem ou de proveniência dos nacionais de países terceiros que foram descobertos em situação ilegal no território nacional, tendo o Governo italiano confirmado este elemento na audiência.

- 30 Assim, a argumentação do Governo italiano segundo a qual a taxa em causa no processo principal não pode ser desproporcionada, tendo em conta que o produto da mesma está associado à atividade instrutória necessária para verificar o cumprimento dos requisitos exigidos para obter a autorização de residência ao abrigo da Diretiva 2003/109, não pode ser acolhida.
- 31 À luz das considerações precedentes, há que responder à questão submetida que a Diretiva 2003/109 se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe aos nacionais de países terceiros, que requeiram a emissão ou a renovação de uma autorização de residência no Estado-Membro em causa, o pagamento de uma taxa cujo montante varia entre 80 euros e 200 euros, na medida em que essa taxa é desproporcionada relativamente ao objetivo prosseguido por esta diretiva e é suscetível de criar um obstáculo ao exercício dos direitos conferidos pela mesma.

Quanto às despesas

- 32 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 (Segunda Secção) declara:

A Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, conforme alterada pela Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, opõe-se a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe aos nacionais de países terceiros, que requeiram a emissão ou a renovação de uma autorização de residência no Estado-Membro em causa, o pagamento de uma taxa cujo montante varia entre 80 euros e 200 euros, na medida em que essa taxa é desproporcionada relativamente ao objetivo prosseguido por esta diretiva e é suscetível de criar um obstáculo ao exercício dos direitos conferidos pela mesma.

Assinaturas