Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «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»

[COM(2010) 747 final]

(2011/C 248/19)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Em 14 de Dezembro de 2010, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

«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»

COM(2010) 747 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 26 de Maio de 2011.

Na 472.ª reunião plenária de 15 e 16 de Junho de 2011 (sessão de 15 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu aprovou por 127 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções o presente parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o Livro Verde da Comissão e reconhece a necessidade de facilitar a circulação dos documentos públicos entre os Estados-Membros. Com efeito, se forem removidos os obstáculos existentes, os cidadãos europeus terão a sua vida simplificada e poderão exercer mais cabalmente os seus direitos.

1.2 O CESE apoia as iniciativas da Comissão para favorecer a livre circulação de documentos públicos como complemento da cidadania europeia, reforçando os seus direitos económicos e sociais.

1.3 O CESE considera que, no caso de actos de registo civil, a Comissão deveria:

- criar um regime supranacional opcional do certificado europeu de estado civil,
- encetar os trabalhos necessários para estabelecer regras uniformes em matéria de conflito de leis e
- estabelecer, enquanto estão a ser criadas as premissas anteriores, o reconhecimento mútuo mediante a identificação dos requisitos mínimos a que devem obedecer os actos de estado civil e o consenso sobre a sua presunção de validade generalizada dentro da UE, uma vez constatada a legalidade da sua emissão pela respectiva autoridade competente.

1.4 O CESE apela, neste contexto, às demais instituições e órgãos competentes da UE que concretizem sem demora as propostas da Comissão na matéria, para se poder, dentro do

possível, adoptar normas supranacionais durante o actual período legislativo.

1.5 Afigura-se, por conseguinte, plausível defender a implantação generalizada de documentos administrativos com formulários normalizados e multilingues que poderiam inspirar-se nos modelos utilizados pela CIEC (Comissão Internacional do Estado Civil) que, para além de outras vantagens, evitariam a tradução do documento no Estado de destino.

2. Introdução

2.1 As formalidades administrativas a cumprir pelos documentos públicos para poderem ser utilizados fora do Estado onde foram emitidos podem implicar para o interessado grandes perdas de tempo e elevados custos económicos decorrentes, em síntese, da prova da sua autenticidade ou da apresentação de uma tradução certificada.

2.1.1 Uma das causas dessas dificuldades é a obrigação de os cidadãos apresentarem às autoridades de outro Estado-Membro documentos públicos para fornecer 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 e decisões judiciais.

2.1.2 Neste sentido, o método tradicional de autenticação dos documentos públicos que se destinam a ser utilizados no estrangeiro é designado por «legalização» e deve ser, na sua modalidade comum, legalizado pelas autoridades competentes do Estado emissor e seguidamente pela embaixada ou consulado do Estado onde irá ser utilizado. Uma versão simplificada desta formalidade é a «apostila» em que o Estado que emite o documento emite também um certificado de autenticação.

2.1.3 No âmbito do Programa de Estocolmo ⁽¹⁾, o Conselho Europeu convida a Comissão a prosseguir os seus esforços no sentido de garantir o pleno exercício do direito de livre circulação, prevendo para tal propostas legislativas relativas

- à livre circulação dos documentos, mediante a supressão da legalização dos documentos entre os Estados-Membros e
- ao reconhecimento dos efeitos de determinados documentos de registo civil, para que o estatuto jurídico atribuído num Estado-Membro possa ser reconhecido com os mesmos efeitos jurídicos noutro Estado-Membro.

3. O Livro Verde da Comissão

3.1 A Comissão lança uma consulta sobre questões relacionadas com a livre circulação dos documentos públicos e o reconhecimento dos efeitos dos actos de registo civil.

3.2 Os documentos públicos

3.2.1 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. A função comum a todos estes documentos é provar factos registados perante uma autoridade pública.

3.2.2 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 variado e 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.

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

3.3.1 Supressão das formalidades administrativas:

Propõe-se que seja suprimida a legalização e a apostila para todos os documentos públicos, de modo a garantir a sua livre circulação.

3.3.2 Cooperação entre as autoridades nacionais competentes:

3.3.2.1 Em caso de dúvidas importantes sobre a autenticidade de um documento ou quando esse documento não exista

noutro Estado-Membro, as autoridades competentes nacionais poderão proceder a um intercâmbio das informações necessárias para se encontrar a solução mais adequada.

3.3.2.2 O portal e-Justiça pode informar os cidadãos sobre a existência de actos de registo civil e sobre as suas implicações jurídicas. Também poderia ser dada aos cidadãos a possibilidade de solicitarem e receberem *on-line* certidões do registo civil através de um sistema seguro.

3.3.3 Reduzir a necessidade de tradução dos documentos públicos:

A criação de formulários normalizados opcionais, pelo menos para os documentos públicos mais comuns, poderia ser introduzida em vários sectores administrativos, satisfazendo os pedidos de tradução e evitando custos.

3.3.4 O certificado europeu de registo civil:

Esse certificado europeu poderia coexistir com as certidões de registo civil dos Estados-Membros, já que não seria obrigatório mas opcional. O formato e as menções do certificado poderiam ser uniformizados mediante a criação de um suporte único, o certificado europeu.

3.4 Reconhecimento mútuo dos efeitos dos actos de registo civil

3.4.1 Os actos de registo civil são o registo escrito efectuado por uma autoridade a fim de constatar ocorrências na vida de cada cidadão como, por exemplo, o nascimento ou a filiação.

3.4.2 Haveria que garantir a continuidade e a imutabilidade da situação de registo civil de todos os cidadãos europeus que exercem o seu direito de livre circulação e que a situação jurídica atestada por um acto de registo civil possa produzir os efeitos civis associados a essa situação.

3.4.3 Levanta-se a questão de saber se é necessária uma acção da União para proporcionar uma 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.

3.4.4 A intervenção da União no direito derivado ⁽²⁾, 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. Além disso, a União Europeia não tem competência para intervir no direito material da família dos Estados-Membros, já que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não fornece qualquer base jurídica para uma solução desse tipo.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 final.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 2201/2003, artigo 21.º, n.º 2.

3.4.5 Para resolver esses problemas, a União Europeia tem três alternativas em termos da política a adotar:

3.4.5.1 Ajudar as autoridades nacionais a encontrar soluções concretas:

já que a principal função da União Europeia consistiria em ajudar as autoridades nacionais a cooperarem mais eficazmente.

3.4.5.2 Reconhecimento de pleno direito:

que seria efectuado sem a harmonização das regras existentes e permitiria a subsistência dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, o que implica que cada Estado-Membro – com base na confiança recíproca – aceite e reconheça os efeitos de uma situação jurídica criada noutro Estado-Membro.

3.4.5.3 Reconhecimento com base na harmonização das regras aplicáveis aos conflitos de leis:

Tratar-se-ia de criar um conjunto de normas comuns estabelecidas a nível da União Europeia, cuja função seria determinar qual o direito aplicável a uma determinada situação transnacional quando estivesse em causa um evento de registo civil.

4. Observações na generalidade

4.1 O Livro Verde elaborado pela Comissão tem a sua justificação legislativa na necessidade de aperfeiçoar e aprofundar o funcionamento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, e de galvanizar a sua interligação com o exercício dos direitos reconhecidos aos indivíduos pelo estatuto de cidadania da União e nas liberdades económicas fundamentais.

4.2 Neste sentido, o CESE acolhe com agrado esta iniciativa da Comissão que, em consonância com os princípios e valores constitucionais e com os objectivos da União Europeia, consagrados no TUE e no TFUE, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, dão prioridade à perspectiva jurídica que fortalece o papel dos cidadãos no processo de integração europeu.

4.3 Compete, por conseguinte, às instituições e aos órgãos da União facilitar aos cidadãos dos seus Estados-Membros, e a todos os indivíduos em geral, o exercício dos direitos e das liberdades de que são destinatários até a um máximo de amplitude e de potencialidade possível, dentro dos limites estabelecidos pelos Tratados e pelo acervo jurídico vigente.

4.3.1 Isso redundará num tratamento mais igualitário, de conformidade com o princípio consagrado no artigo 9.º do TUE e contribuirá para remover os obstáculos ao exercício desses direitos e dessas liberdades que não são justificados por razões de ordem pública e que protegem amiúde meros interesses corporativos (o que implica a eventual interferência de burocratas, notários, funcionários do registo civil, etc.) ou dissimulam receios infundados relacionados com a soberania dos Estados-Membros da UE.

4.4 Não obstante o exposto, as futuras medidas para a remoção dos obstáculos resultantes das formalidades administrativas ou linguísticas requerem uma apreciação ponderada do seu alcance material. Isso porque, para além dos desejados efeitos

que delas podem resultar para o indivíduo em termos de eliminação de obstáculos e entraves administrativos e de custos económicos, bem como de redução dos prazos para a utilização dos documentos públicos fora do Estado que os emitiu, tais medidas podem provocar sérios conflitos jurídicos em virtude dos seus eventuais efeitos em domínios tão sensíveis como o estado civil.

4.5 Nesta linha de raciocínio, convém analisar separadamente a viabilidade das referidas medidas, abordando, por um lado, os aspectos relacionados com questões meramente processuais e linguísticas e, por outro lado, as questões mais substantivas relativas à situação jurídica dos interessados.

4.6 O pleno exercício dos direitos de livre circulação e residência, bem como os de liberdade de estabelecimento, de livre prestação de serviços e de livre circulação de trabalhadores no mercado interno, etc. requerem a adopção de mecanismos e actos legislativos supranacionais que suprimam ou limitem a casos muito específicos as formalidades administrativas necessárias para a autenticação dos documentos públicos.

4.6.1 As interferências das autoridades dos Estados-Membros diferentes daquele que emitiu o original de um documento público, dissimulam amiúde interesses incompatíveis com o direito da UE e redundam num tratamento discriminatório e em sobrecargas para os particulares injustificadas.

4.6.2 É óbvio que se pode assegurar a ordem pública e salvaguardar os interesses financeiros dos Estados-Membros com meios menos onerosos para o cidadão que não lesem, de qualquer modo, os seus direitos reconhecidos pela legislação da União. Em caso de dúvidas fundadas sobre a autenticidade de um documento ou quando esse documento não exista noutro Estado-Membro, as autoridades competentes nacionais poderiam trocar informações e encontrar uma solução.

4.6.2.1 O CESE sublinha, todavia, que considera uma obrigação das administrações públicas facilitar aos cidadãos, por todos os meios possíveis, a regularização transnacional de todos os documentos públicos que atestem estados ou situações e tenham de preencher certas condições ou exigências para permitirem o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela UE.

4.6.3 Esse facto é comprovado por várias experiências em curso na UE, tais como:

- a cooperação administrativa entre os funcionários do registo civil, que já existe nos Estados-Membros que fazem parte da convenção n.º 3 da CIEC⁽³⁾ e cujos resultados satisfatórios são um bom argumento para o Comité convidar todos os Estados-Membros da UE a aderirem a essa Convenção, como uma fase preliminar à previsível adopção das regras supranacionais neste âmbito;
- o intercâmbio de informações sobre qualificações profissionais mediante o Sistema (electrónico) de Informação sobre o Mercado Interno (IMI);

⁽³⁾ Segundo a Convenção n.º 3, 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.

— a progressiva automatização e supressão do «exequatur» face à utilização generalizada de procedimentos electrónicos, e-Justiça, etc.

4.6.3.1 Parece lógico, à luz destas experiências, que a Comissão Europeia estabeleça uma ligação entre a sua proposta legislativa do Livro Verde sobre a livre circulação de documentos públicos e outras iniciativas, como a «Europa Digital» e a «e-2020». O CESE considera que seria uma boa ocasião para incentivar à criação de uma rede de registos civis que facilitasse a aplicação do princípio da apresentação única de um documento, simplificando todas as formalidades administrativas.

4.6.3.2 O CESE é de opinião que se pode explorar também a possibilidade de criar a curto prazo uma base electrónica dos modelos dos documentos públicos emitidos mais regularmente pelos Estados-Membros, gerida pela Comissão Europeia, para facilitar o reconhecimento mútuo e a validação automática em todo o território da UE, com versões nas respectivas línguas oficiais.

4.6.4 Analogamente, as experiências realizadas noutros domínios de acção da UE demonstram que é possível utilizar documentos elaborados com formatos, técnicas e materiais idênticos ou semelhantes, como o Passaporte Europeu ⁽⁴⁾ e os documentos de protecção diplomática a que se refere a alínea c) do n.º 2 do artigo 20.º do TFUE, o modelo de carta de condução de veículos a motor e de ciclomotores nas suas diferentes categorias, etc.

4.6.5 Afigura-se, por conseguinte, plausível defender a implantação generalizada de documentos administrativos com formulários normalizados e multilingues que poderiam inspirar-se nos modelos utilizados pela CIEC, os quais, para além de outras vantagens, evitariam a tradução do documento no Estado de destino.

4.7 Uma cooperação administrativa mais estreita e a emissão de documentos com validade em todos os Estados-Membros da UE são objectivos certamente viáveis num ambiente de confiança mútua, ou pelo menos de reconhecimento mútuo, e de toda a conveniência para facilitar o exercício dos referidos direitos de cidadania e dos direitos económicos fundamentais da UE. A adopção de normas europeias, plenamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, constitui uma tarefa institucional que se enquadra no âmbito de competências da UE e se revela necessária para o aprofundamento do processo de integração.

4.8 No entanto, a questão dos documentos comprovativos do estado civil apresenta certos aspectos mais complexos que requerem a exploração de várias alternativas de política legislativa.

4.8.1 Trata-se de encontrar uma solução comum, porventura através da adopção de um certificado europeu de estado civil, para resolver a situação problemática actual em que os certificados de estado civil emitidos pelas autoridades competentes

não tratam em pé de igualdade as várias situações pessoais nem reconhecem plenamente ou fazem valer os seus efeitos nos respectivos Estados.

4.8.2 As várias tradições jurídicas, culturais e religiosas dos Estados-Membros não conferem a mesma dimensão ao estatuto jurídico do indivíduo. Daí resultam disparidades em domínios tão diversos como o certificado de capacidade para contrair matrimónio exigido em certos Estados, o reconhecimento das uniões entre pessoas do mesmo sexo, a determinação da sequência dos apelidos ou a atribuição de género após mudança de sexo.

4.9 Tendo em conta que são actualmente os Estados-Membros que detêm as competências neste âmbito, que o Tratado de Lisboa não oferece bases específicas para a adopção de medidas supranacionais de harmonização legislativa sobre a matéria e que tão pouco se prevê, ao arpejo do disposto no artigo 77.º, n.º 3 do TFUE sobre a emissão de vistos de longa duração e de autorizações de residência, uma cláusula para casos em que não esteja prevista a atribuição de competências, impõe-se o respeito escrupuloso do princípio da subsidiariedade.

4.10 Dever-se-ia, por conseguinte, contemplar a aplicação hipotética do princípio de reconhecimento mútuo mediante um certo tipo de disposição legislativa supranacional fundada na previsão genérica do artigo 81.º, n.º 1 do TFUE, de acordo com o processo legislativo especial previsto no artigo 81.º, n.º 3 do TFUE, com a necessária participação dos parlamentos nacionais dos Estados-Membros.

4.10.1 Não seria, pois, conveniente proceder a um exame detalhado ou a uma avaliação selectiva das opções jurídicas a aplicar pela União em função da situação de estado civil a reconhecer, uma vez que seria provavelmente mais fácil aplicar este processo à filiação, à adopção ou à sequência dos apelidos de uma pessoa do que ao reconhecimento de um casamento.

4.10.2 Sejam qual for, em suma, a opção legislativa da União Europeia, e o período necessário para a sua adopção, convém dar prioridade às pessoas que requerem o reconhecimento de uma situação jurídica ou dos efeitos derivados de um certificado de estado civil, mediante a elaboração de critérios ou de directrizes europeias com carácter vinculativo que ajudem as autoridades competentes dos Estados-Membros a encontrar soluções coerentes, ágeis e não discriminatórias em razão de nacionalidade.

4.11 Dada a necessidade impreterível de facilitar a circulação dos documentos públicos, os Estados-Membros e as instituições da UE deverão apoiar as iniciativas da Comissão que lhe são favoráveis e a estabelecer um regime supranacional opcional do certificado europeu de estado civil, encetando os trabalhos necessários para a harmonização das regras de conflitos de lei e conseguir, entretanto, o reconhecimento mútuo mediante a identificação dos requisitos mínimos a que devem obedecer os actos de estado civil, bem como o consenso sobre a sua presunção de validade no território da UE, uma vez constatada a legalidade da sua emissão pela respectiva autoridade competente.

⁽⁴⁾ JO C 241 de 19.9.1981 e JO C 179 de 26.7.1982.

4.12 A fim de garantir a máxima eficácia possível das futuras medidas a adoptar pela UE sobre a livre circulação de documentos públicos, o CESE convida a Comissão a ponderar a viabilidade de incluir nas suas futuras propostas legislativas o alargamento do seu âmbito de aplicação aos cidadãos do Espaço Económico Europeu e dos países terceiros com quem a UE tenha celebrado acordos de associação actualmente em vigor (segundo um regime de reciprocidade com os cidadãos dos Estados-Membros) e aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração que estejam legalmente estabelecidos ou domiciliados num dos Estados-Membros da União Europeia.

Bruxelas, 15 de Junho de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON