

**Processo C-491/21****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

10 de agosto de 2021

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia)

**Data da decisão de reenvio:**

11 de maio de 2021

**Recorrente:**

WA

**Recorrida:**

Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne

**Objeto do processo principal**

Recurso interposto por WA, domiciliado em França e residente em Bucareste, do acórdão da Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste) que confirmou a decisão das autoridades nacionais (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – Direcção do Estado Civil e da Administração da Base de Dados do Ministério da Administração Interna; a seguir «Direcção do Estado Civil») de indeferir o pedido de emissão de um bilhete de identidade ou de um bilhete de identidade eletrónico apresentado pelo recorrente, com fundamento no facto de este não estar domiciliado na Roménia.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Ao abrigo do artigo 267.º TFUE, solicita-se a interpretação do artigo 26.º, n.º 2, TFUE, dos artigos 20.º, 21.º, n.º 1, e 45.º, n.º 1, da Carta dos Direitos

Fundamentais da União Europeia, bem como dos artigos 4.º, 5.º e 6.º da Diretiva 2004/38.

### **Questão prejudicial**

Devem o artigo 26.º, n.º 2, TFUE, os artigos 20.º, 21.º, n.º 1, e 45.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e os artigos 4.º, 5.º e 6.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que não permite a emissão de um bilhete de identidade, passível de ser utilizado como documento de viagem no interior da União Europeia, a um cidadão de um Estado-Membro em virtude de este ter estabelecido o seu domicílio noutra Estado-Membro?

### **Disposições de direito da União e jurisprudência do Tribunal de Justiça UE relevantes**

Tratado da União Europeia: artigo 4.º, n.º 3

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: artigo 26.º, n.º 2

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigos 20.º, 21.º, n.º 1, e 45.º, n.º 1

Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE: artigos 4.º, 5.º e 6.º

Acórdãos de 8 de junho de 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, n.º 35; de 1 de outubro de 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, n.ºs 23 a 25, e de 13 de junho de 2019, TopFit e Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, n.ºs 27 a 32

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (Decreto-Lei n.º 97/2005, relativo ao registo, domicílio, residência e documentos de identidade dos cidadãos

romenos) — artigos 12.º e 13.º, que tornam obrigatória a emissão, aos cidadãos romenos que tenham completado 14 anos de idade, do bilhete de identidade, o qual certifica a identidade e a nacionalidade romena do seu titular, o seu domicílio e, eventualmente, a sua residência, e que simultaneamente é um documento válido para as deslocações entre Estados-Membros da União Europeia; e artigo 20.º, que prevê a emissão de um bilhete de identidade provisório aos cidadãos romenos com domicílio no estrangeiro que se encontrem temporariamente na Roménia

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Lei n.º 248/2005, relativa ao regime de livre circulação dos cidadãos romenos no estrangeiro) — artigo 6.º<sup>1</sup>, n.º 1, nos termos do qual o bilhete de identidade é um documento válido para as deslocações dos cidadãos romenos entre Estados-Membros da União Europeia e para Estados terceiros que o reconheçam como tal; e artigo 34.º, n.º 6, que prevê a obrigação de os cidadãos romenos domiciliados no estrangeiro entregarem o bilhete de identidade que certifica a existência de domicílio na Roménia no ato de entrega do passaporte com indicação do país de domicílio

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 WA é um cidadão romeno que está domiciliado em França desde 2014, pelo que as autoridades romenas lhe emitiram um passaporte simples eletrónico no qual vem indicado o seu domicílio em França. Como a sua vida privada e profissional decorre tanto em França como na Roménia, fixou igualmente a sua residência anual na Roménia, tendo recebido um bilhete de identidade provisório.
- 2 WA solicitou, portanto, às autoridades romenas (Direção do Estado Civil) a emissão do bilhete de identidade ou do bilhete de identidade eletrónico, mas o seu pedido foi indeferido com fundamento no facto de não estar domiciliado na Roménia.
- 3 WA interpôs recurso dessa decisão das autoridades romenas para a Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste) que, em 28 de março de 2018, negou provimento ao recurso, com fundamento no facto de o indeferimento do seu pedido de emissão do bilhete de identidade pelas autoridades romenas encontrar fundamento no direito interno romeno, que prevê que os bilhetes de identidade só podem ser emitidos aos cidadãos romenos domiciliados na Roménia. Simultaneamente, o órgão jurisdicional de primeira instância declara que a legislação nacional não viola o direito da União, porquanto a Diretiva 2004/38 não exige que os Estados-Membros emitam bilhetes de identidade aos seus cidadãos e o recorrente não foi discriminado dado que o Estado romeno lhe emitiu o passaporte, que é um documento de viagem válido.
- 4 Posteriormente, de 8 a 19 de junho de 2018, WA viu-se na impossibilidade de sair do território da Roménia e de viajar para França, pois não dispunha de bilhete de identidade e o seu passaporte encontrava-se na embaixada da Rússia em Bucareste, para a emissão de um visto.

- 5 Perante estas circunstâncias, WA interpôs recurso da decisão da Curtea de Apel București no órgão jurisdicional de reenvio, tendo alegado a violação de diversas disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da Diretiva 2004/38.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 6 O recorrente entende que tanto a recusa da recorrida em emitir o documento solicitado, como a decisão proferida em primeira instância que confirmou essa recusa, violam os direitos consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigo 26.º, n.º 2, TFUE, relativo à livre circulação das pessoas e dos serviços), na Carta dos Direitos Fundamentais (artigo 20.º, relativo à igualdade perante a lei, artigo 21.º, n.º 1, relativo à não discriminação, e artigo 45.º, n.º 1, relativo à liberdade de circulação dos cidadãos europeus no interior da União), bem como nos artigos 4.º a 6.º da Diretiva 2004/38, relativa ao direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros da União.
- 7 Do mesmo modo, WA alega que a fundamentação apresentada pelo órgão jurisdicional de primeira instância, que estava limitada apenas à referida diretiva e não tinha em consideração os direitos fundamentais consagrados pelo direito primário, desrespeita o espírito da referida diretiva e também viola o princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito interno. Com efeito, por um lado, considera que o órgão jurisdicional de primeira instância, ao recusar reconhecer a existência de discriminação com o fundamento de que, a existir, esta decorreria da lei, violou o referido princípio, também consagrado nas disposições constitucionais romenas.
- 8 O recorrente alega, por outro lado, que a análise do órgão jurisdicional de primeira instância contraria a *ratio* da Diretiva 2004/38 e o próprio conceito de discriminação; com efeito, segundo o recorrente, embora essa diretiva não obrigue os Estados-Membros da União a emitir bilhetes de identidade aos seus cidadãos, a inobservância da mesma diretiva decorre de o Estado romeno só emitir bilhetes de identidade a cidadãos romenos domiciliados na Roménia, mas não aos cidadãos romenos domiciliados no estrangeiro. Assim, a correta interpretação da diretiva é a de que os Estados-Membros da União não são obrigados a emitir bilhetes de identidade aos seus cidadãos, mas, se decidirem fazê-lo, tal deverá ser efetuado de forma não discriminatória.
- 9 WA alega, a este respeito, que a recusa em lhe emitir o bilhete de identidade devido a não estar domiciliado na Roménia se traduz numa desigualdade de tratamento fundada no domicílio, que não encontra justificação num objetivo legítimo ou numa qualquer proporcionalidade, sendo, portanto, contrária ao direito da União e discriminatória. A este propósito, o recorrente alega que, enquanto o Estado romeno emitir, aos cidadãos romenos domiciliados na Roménia, dois documentos de viagem válidos para viajar na União Europeia, concedendo apenas um aos cidadãos romenos domiciliados noutra Estado-Membro da União

Europeia, verificar-se-á uma discriminação entre cidadãos romenos consoante tenham domicílio na Roménia ou noutro Estado-Membro da União Europeia, no que respeita ao exercício do direito fundamental de livre circulação no interior da União, o que constitui uma violação do direito fundamental da igualdade e da proibição de discriminação, consagrados na Carta.

- 10 Além disso, o recorrente acrescenta que a violação dos seus direitos não é só hipotética, mas real e efetiva, dado que, em 2018, durante 12 dias, se viu na impossibilidade de sair do território da Roménia e de viajar para França, pois o seu passaporte, único documento de viagem que possuía, encontrava-se na embaixada da Rússia em Bucareste, para a emissão de um visto.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 11 Na fundamentação do pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a diferença de tratamento instituída pela legislação nacional é compatível com as disposições do direito da União invocadas pelo recorrente, também no que respeita à proibição de discriminação. Recordando o disposto no artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2004/38, segundo o qual os Estados-Membros, agindo nos termos do respetivo direito, devem emitir aos seus nacionais um bilhete de identidade ou passaporte, o referido órgão jurisdicional pretende saber se, ao introduzir um critério de distinção entre os seus nacionais, em concreto, o critério do domicílio, o Estado-Membro respeita plenamente os princípios em que se funda a liberdade de circulação dos nacionais dos Estados-Membros na União.
- 12 Antes de mais, o órgão jurisdicional nacional recorda as normas constitucionais segundo as quais o direito da União é diretamente aplicável e prima sobre o ordenamento jurídico interno, tanto no que respeita ao direito primário como ao direito derivado, com a conseqüente não aplicação das leis internas contrárias à sua aplicação e a aplicação das normas de direito primário da União pelos órgãos jurisdicionais nacionais.
- 13 Além disso, a Curte de Casație sublinha que existe uma diferença de tratamento baseada no domicílio instituída pela legislação nacional, na medida em que, segundo afirma, para viajar nos Estados-Membros da União, um cidadão romeno com domicílio na Roménia dispõe de dois documentos de viagem emitidos pelo Estado romeno, passaporte e bilhete de identidade, podendo utilizar, segundo a sua vontade, apenas um, enquanto um cidadão romeno com domicílio noutro Estado-Membro da União dispõe de apenas um documento emitido pelo Estado romeno, ou seja, o passaporte romeno, dado que o bilhete de identidade provisório não é válido como documento de viagem.
- 14 Assim, o órgão jurisdicional nacional sublinha que, dado que a Diretiva 2004/38 pretendeu uniformizar as condições definidas pelos Estados-Membros para a entrada no território de outro Estado-Membro, a legislação nacional em causa procede a uma interpretação restritiva do artigo 4.º, n.º 3, da referida diretiva pois,

de acordo com a legislação nacional, um cidadão romeno que decida transferir o seu domicílio para um Estado-Membro diverso da Roménia está sujeito a uma restrição no que toca aos documentos de viagem de que pode fazer uso. O órgão jurisdicional de reenvio evoca a este respeito os n.ºs 31 e 32 do Acórdão de 18 de dezembro de 2014, McCarthy e o., C-202/13, segundo os quais as disposições da Diretiva 2004/38, que tem por objetivo facilitar o exercício do direito fundamental de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros, não podem ser interpretadas de modo restritivo e não devem ficar privadas do seu efeito útil.

- 15 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o argumento de que o cidadão romeno domiciliado noutro Estado-Membro poderia eventualmente beneficiar do documento de viagem emitido por este último Estado é também irrelevante, pois o que interessa, na perspetiva do respeito da liberdade de circulação, é unicamente que a legislação nacional romena respeite o direito da União; por outro lado, a legislação romena não estabelece como requisito para a restituição do bilhete de identidade permanente a prova de que o cidadão estabelecido noutro Estado-Membro beneficia aí de um documento de viagem análogo.
- 16 No que respeita ao critério do domicílio, o órgão jurisdicional de reenvio evoca a jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria, bem como as disposições da Carta, e considera que a elencação dos critérios de discriminação constante dos artigos 20.º e 21.º da referida Carta é meramente exemplificativa, e não taxativa. Nesse sentido, remete, em primeiro lugar, para o n.º 35 do Acórdão de 8 de junho de 2017, Freitag, C-541/15, segundo o qual uma regulamentação nacional desfavorável a certos cidadãos nacionais, pelo simples facto de estes terem exercido o seu direito de livre circulação e permanência noutro Estado-Membro, constitui uma restrição às liberdades reconhecidas no artigo 21.º, n.º 1, TFUE.
- 17 Em segundo lugar, é evocado o Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de outubro de 2009, Gottwald, C-103/08 (n.ºs 23 a 25), relativo à igualdade de tratamento dos cidadãos da União e à proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, em todas as situações que se incluam no âmbito de aplicação *ratione materiae* do direito da União, incluindo as que se enquadram no exercício da liberdade de circular e de permanecer no território dos Estados-Membros. De acordo com esse acórdão, são proibidas, na perspetiva da igualdade de tratamento entre cidadãos nacionais e não nacionais, não apenas as discriminações ostensivas baseadas na nacionalidade mas também qualquer forma dissimulada de discriminação que, aplicando outros critérios de distinção, conduza na prática ao mesmo resultado, o que é o caso, nomeadamente, de uma medida que estabelece uma distinção baseada no critério do domicílio ou da residência.
- 18 Assim, o órgão jurisdicional nacional considera que o critério do domicílio pode constituir um motivo de tratamento discriminatório que, para encontrar justificação à luz do direito da União, deve basear-se em razões objetivas, independentes da nacionalidade dos interessados, e proporcionadas ao objetivo legítimo prosseguido pela legislação nacional.

- 19 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio não logrou identificar uma razão objetiva de interesse geral suscetível de justificar a diferença de tratamento, na medida em que a recorrida não apresentou nenhum argumento nesse sentido. Observa igualmente que a diferença de tratamento em causa também não parece ser proporcionada, no sentido de ser adequada à realização do objetivo prosseguido e de não exceder o necessário à sua consecução.
- 20 O Tribunal de Cassação recorda igualmente, nesse sentido, o que foi decidido no Acórdão de 13 de junho de 2019 (n.ºs 27 a 32), proferido no processo TopFit e Biffi, C-22/18, relativo a um cidadão italiano domiciliado na Alemanha que tinha exercido o seu direito de livre circulação na aceção do artigo 21.º TFUE.
- 21 Por último, evocando a jurisprudência CILFIT sobre a admissibilidade dos reenvios prejudiciais, a Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça) considera que, no presente caso, existe uma dúvida razoável no que respeita à correta interpretação do direito da União invocado, dado que não foi possível identificar qualquer disposição da referida diretiva ou jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à desigualdade de tratamento denunciada pelo recorrente.

DOCUMENTO DE TRABALHO