CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 31 de Março de 2011 [1]

1. Com a presente questão prejudicial, o Tribunal de Justiça é chamado, uma vez mais, a interpretar as disposições da Directiva 91/439/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa à carta de condução [2].

2. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 91/439, as cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros são mutuamente reconhecidas. A emissão dessas cartas está sujeita ao cumprimento de várias condições. O artigo 7.º, n.º 1, alínea b), desta directiva, nomeadamente, subordina a obtenção da carta de condução à existência de residência habitual no território do Estado-Membro de emissão.

3. O Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo do *Land* da Baviera – Alemanha) pergunta, por isso, se um Estado-Membro pode recusar o reconhecimento de uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro quando do teor dessa carta de condução resulte que esta foi emitida com desrespeito do requisito da residência.

4. Esta questão levar-nos-á, na realidade, a precisar a jurisprudência desenvolvida pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos de 26 de Junho de 2008, Wiedemann e Funk [3], bem como Zerche e o. [4], de acordo com a qual o Estado-Membro de acolhimento pode recusar reconhecer, no seu território, o direito de conduzir resultante de uma carta de condução emitida posteriormente por outro Estado-Membro, quando das informações que dela constam ou de outras informações incontestáveis provenientes do Estado-Membro de emissão resulte que, à data da emissão da referida carta de condução, o seu titular, que era objecto, no território do primeiro Estado-Membro, de uma medida de apreensão da carta de condução anterior, não tinha a sua residência habitual no território do Estado-Membro emissor.

5. A particularidade do litígio no processo principal consiste no facto de, ao contrário dos casos submetidos ao Tribunal de Justiça nos processos que deram origem aos referidos acórdãos, M. Grasser, uma cidadã alemã a quem as autoridades alemãs recusam reconhecer a carta de condução emitida pelas autoridades checas, nunca ter tido uma carta de condução alemã e, por conseguinte, nunca ter sido objecto de uma medida de apreensão da

1 — Língua original: francês.
2 — JO L 237, p. 1.
3 — Processos C-329/06 e C-343/06, Colect., p. I-4635.
4 — Processos C-334/06 a C-336/06, Colect., p. I-4691.

carta de condução anterior. A questão que se coloca é, por isso, a de saber se a jurisprudência Wiedemann e Funk, bem como Zerche e o., é aplicável ao caso de M. Grasser.

6. Nas presentes conclusões, proporemos ao Tribunal de Justiça que declare que os artigos 1.º, n.º 2, e 7.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 91/439 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro recuse reconhecer, no seu território, o direito de conduzir resultante de uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro, quando das informações que dela constam ou de outras informações incontestáveis provenientes do Estado-Membro de emissão resulte que, à data da emissão da referida carta de condução, o seu titular não tinha a sua residência habitual no território do Estado-Membro de emissão.

I — Quadro jurídico

A — *Legislação da União*

7. Para facilitar a circulação de pessoas na Comunidade Europeia ou o seu estabelecimento num Estado-Membro diferente daquele em que essas pessoas obtiveram a sua carta de condução, a Directiva 91/439 instituiu o princípio do reconhecimento mútuo das cartas de condução [5].

8. A fixação, nesta directiva, de condições mínimas de emissão da carta de condução tem também como objectivo melhorar a segurança rodoviária no território da União Europeia [6].

9. O artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da referida directiva, nomeadamente, prevê o seguinte:

«A emissão da carta de condução fica igualmente subordinada:

[…]

b) À existência de residência habitual ou da prova da qualidade de estudante durante um período de pelo menos seis meses no território do Estado-Membro emissor da carta de condução [7].»

5 — V., artigo 1.º da referida directiva.

6 — V., quarto considerando da referida directiva.

7 — Nos termos do artigo 9.º, primeiro parágrafo, da Directiva 91/439, entende-se por "residência habitual" o local onde uma pessoa vive habitualmente, isto é, durante, pelo menos, 185 dias por ano civil. No caso de o titular da carta de condução ser estudante nesse Estado-Membro, deve apresentar prova de que reside há, pelo menos, seis meses no referido Estado-Membro.

10. Nos termos do artigo 7.º, n.º 5, da Directiva 91/439, uma pessoa apenas pode ser titular de uma única carta de condução.

11. O artigo 8.º, n.º 2, da referida directiva prevê que o Estado-Membro de residência habitual pode aplicar ao titular de uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro as suas disposições nacionais em matéria de restrição, suspensão, retirada ou anulação do direito de conduzir.

12. Nos termos do artigo 8.º, n.º 4, primeiro parágrafo, da referida directiva, um Estado-Membro pode igualmente recusar reconhecer a validade de uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro a uma pessoa que seja objecto, no seu território, de uma das medidas acima referidas.

B — *Legislação nacional*

13. O Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straβenverkehr (Regulamento relativo ao acesso das pessoas à circulação rodoviária, a seguir «FeV»), na versão em vigor em 19 de Janeiro de 2009, prevê, no § 28, n.º 1, que os titulares de uma carta de condução válida da União ou do Espaço Económico Europeu (EEE) que, na acepção do § 7, n.ºs 1 ou 2, do FeV, tenham residência habitual na Alemanha estão autorizados – sem prejuízo das restrições previstas nos n.ºs 2 a 4 do referido § 28 – a conduzir veículos automóveis neste país, nos limites consentidos pela sua carta de condução.

14. O § 28, n.º 4, primeiro parágrafo, pontos 2 e 3, e segundo parágrafo, do FeV refere que a autorização prevista no n.º 1 não se aplica aos titulares de uma carta de condução da União ou do EEE em duas circunstâncias. Por um lado, a referida autorização não se aplica aos titulares que, à data da emissão da carta de condução, tinham residência habitual no território nacional, sempre que isso resulte do teor da própria carta ou de informações incontestáveis provenientes do Estado-Membro de emissão, a menos que a tenham obtido enquanto estudantes ou alunos durante uma estadia de pelo menos seis meses. Por outro lado, não estão autorizados a conduzir no território alemão os titulares de uma carta de condução da União ou do EEE cuja carta de condução tenha sido objecto, na Alemanha, de uma medida de apreensão provisória ou definitiva decretada por um tribunal, ou de uma medida de apreensão imediatamente executória ou definitiva tomada por uma autoridade administrativa, ou cuja carta de condução tenha sido recusada por decisão definitiva ou não tenha sido apreendida apenas por a ela terem, entretanto, renunciado.

II — Matéria de facto e questão prejudicial

15. M. Grasser, demandante no processo principal, é uma cidadã alemã residente em Viereth-Trunstadt (Alemanha). Nunca teve uma carta de condução alemã.

16. Em 31 de Maio de 2006, a demandante obteve uma carta de condução, emitida pelas autoridades municipais de Plzeň (República Checa). Nessa carta de condução, figura, como local de residência, a cidade de Viereth-Trunstadt.

17. Por carta de 3 de Abril de 2009, a autoridade alemã competente para emitir as cartas de condução intimou M. Grasser a apresentar a sua carta de condução checa para nela ser averbada a inibição do direito de conduzir no território alemão, uma vez que, à data da emissão da carta de condução, o requisito da residência não fora cumprido. Esta autoridade ouviu igualmente a demandante sobre a sua projectada decisão de lhe anular o direito de conduzir.

18. M. Grasser constestou a decisão da referida autoridade, pedindo-lhe que lhe fosse concedida autorização para usar a sua carta de condução checa no território alemão, uma vez que nunca cometera qualquer infracção às regras de circulação rodoviária. Caso tal autorização não fosse concedida, pediu que lhe fosse emitida uma carta de condução alemã. Ambos os pedidos foram recusados pela autoridade alemã competente.

19. Por decisão de 3 de Junho de 2009, esta autoridade proibiu M. Grasser de usar a sua carta de condução checa no território alemão e ordenou-lhe que apresentasse essa carta de condução para averbamento da inibição do direito de conduzir. Caso contrário, a referida carta seria apreendida.

20. Em 1 de Julho de 2009, a demandante interpôs recurso de anulação desta decisão para o Verwaltungsgericht Bayreuth (Tribunal Administrativo de Bayreuth). Por sentença de 22 de Setembro de 2009, este último deferiu o pedido de M. Grasser e anulou a referida decisão. O Verwaltungsgericht Bayreuth concluiu que o não reconhecimento do direito de conduzir no território alemão não pode basear-se unicamente na violação do princípio da residência. Segundo este órgão jurisdicional, seria necessário que a demandante tivesse, além disso, sido objecto de uma medida de apreensão, de suspensão, de anulação ou de restrição da carta de condução.

21. O Freistaat Bayern (*Land* da Baviera), demandado no processo principal, interpôs recurso da decisão proferida pelo Verwaltungsgericht Bayreuth para o Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, que decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 1.º, n.º 2, e o artigo 8.º, n.ºs 2 e 4, da Directiva 91/439 […] devem ser interpretados

no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro de acolhimento não reconheça uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro quando das informações que dela constam resulte que o artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da referida directiva foi violado, sem que o Estado-Membro de acolhimento tenha anteriormente aplicado ao titular da carta de condução uma das medidas previstas no artigo 8.º, n.º 2, da Directiva 91/439 […]?»

III — Apreciação

22. Com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se um Estado-Membro pode recusar reconhecer uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro quando das informações que dela constam resulte que o requisito da residência não foi cumprido, ainda que o titular da referida carta de condução nunca tenha sido objecto, no território do primeiro Estado-Membro, de uma medida de apreensão da carta anterior.

23. Recordamos, antes de mais, que a Directiva 91/439 prossegue dois objectivos, a saber, por um lado, facilitar a circulação das pessoas que se estabelecem num Estado-Membro diferente daquele em que foram aprovadas num exame de condução e, por outro lado, melhorar a segurança da circulação rodoviária [8].

24. Estes objectivos são indissociáveis. Com efeito, o princípio da livre circulação de pessoas pressupõe que esta possa realizar-se em segurança.

25. Por isso, em matéria de segurança rodoviária, o legislador da União considerou necessário, para satisfazer esses imperativos, estabelecer condições mínimas de emissão das cartas de condução [9].

26. O artigo 7.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Directiva 91/439, nomeadamente, subordina a emissão da carta de condução à aprovação num exame de controlo de aptidão física e médica, bem como num exame de controlo dos conhecimentos e, ainda, à existência de residência habitual no território do Estado-Membro emissor.

27. Assim, as cartas de condução emitidas com base nestas condições mínimas beneficiam da aplicação do princípio do reconhecimento mútuo, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, desta directiva.

8 — V., primeiro considerando da referida directiva.
9 — V., quarto considerando da referida directiva.

28. Entre as condições mínimas de emissão da carta de condução, o requisito relativo à residência habitual no território do Estado-Membro de emissão desempenha um papel especial no sistema instituído pelo legislador da União, tal como o Tribunal de Justiça o definiu na sua jurisprudência.

29. Com efeito, nos acórdãos, já referidos, Wiedemann e Funk, bem como Zerche e o., o Tribunal de Justiça afirmou que o requisito da residência contribui, designadamente, para combater o «turismo de carta de condução» na falta de uma harmonização completa das legislações dos Estados-Membros relativas à emissão das cartas de condução [10]. Por outro lado, este requisito revela-se indispensável para o controlo do cumprimento da condição de aptidão para a condução [11]. Com efeito, o referido requisito é uma condição prévia que permite a verificação, pelo Estado-Membro emissor, do cumprimento dos outros requisitos [12]. Por essa razão, o requisito da residência, ao determinar o Estado-Membro emissor, reveste uma importância particular relativamente aos outros requisitos exigidos na Directiva 91/439 [13].

30. O Tribunal de Justiça concluiu, por isso, que a segurança rodoviária pode estar comprometida se esse requisito não for respeitado [14].

31. Na audiência, o advogado de M. Grasser adiantou que, no presente processo, não existe perigo iminente nem urgência, ao contrário do que acontecia nos casos submetidos ao Tribunal de Justiça nos processos que deram origem aos acórdãos Wiedemann e Funk, bem como Zerche e o., já referidos. Afirmou que, nesses acórdãos, os titulares das cartas de condução controvertidas já tinham demonstrado a sua perigosidade, uma vez que lhes tinham sido apreendidas as cartas de condução anteriores por infracções ao código da estrada. M. Grasser, por seu turno, nunca antes teve carta de condução e, por conseguinte, não foi objecto de uma medida de apreensão da carta anterior. Por essa razão, aquela jurisprudência não se aplica.

32. Não nos parece que argumento possa ser acolhido. Equivale a negar os objectivos de prevenção prosseguidos pela Directiva 91/439.

33. Como vimos, o legislador da União impôs condições mínimas de emissão da carta de condução, tendo em vista garantir a segurança rodoviária no território da União Europeia. Estas condições impõem-se a todos os candidatos à obtenção de uma carta de condução. O texto da Directiva 91/439 não faz qualquer distinção, a este respeito, entre os candidatos que são aprovados no exame de condução pela primeira vez e os que solicitam uma nova carta de condução na sequência da apreensão da carta de condução anterior.

10 — Acórdãos, já referidos, Wiedemann e Funk (n.º 69), bem como Zerche e o. (n.º 66).

11 — *Idem*.

12 — Acórdãos, já referidos, Wiedemann e Funk (n.º 70), bem como Zerche e o. (n.º 67).

13 — *Idem*.

14 — Acórdãos, já referidos, Wiedemann e Funk (n.º 71), bem como Zerche e o. (n.º 68).

34. A razão é óbvia, e consiste em que o estado de perigosidade dos condutores se aprecia muito antes da emissão das respectivas cartas de condução. Não é concebível que se tenha de esperar que um condutor provoque um acidente para se poder constatar a sua perigosidade e aplicar as medidas necessárias no momento do pedido de renovação da carta de condução. Tal como salientou, na audiência, o demandado no processo principal, as questões de segurança não se colocam apenas relativamente às pessoas que já provocaram acidentes, mas sim a todos os candidatos à carta de condução.

35. Portanto, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Directiva 91/439, devem ser respeitadas as mesmas exigências quando uma autoridade nacional emissora das cartas de condução emite uma primeira carta de condução.

36. Ora, recordemo-lo, o requisito da residência desempenha aqui um papel fundamental. Se este requisito não for cumprido, é impossível, ou, em todo o caso, muito difícil para a autoridade nacional que emite a carta de condução verificar algumas das condições impostas pela directiva. A primeira delas é a da carta de condução única. Com efeito, o artigo 7.º, n.º 5, da referida directiva prevê que uma pessoa apenas possa ser titular de uma única carta de condução [15]. Uma vez que não existem ainda ficheiros centralizados das cartas de condução ao nível da União, quem melhor do que as autoridades nacionais do local de residência habitual do candidato à carta de condução pode verificar que esse candidato não possui já uma carta de condução?

37. O mesmo se aplica relativamente a outras informações essenciais, como a verificação do registo criminal, de forma a garantir que eventuais antecedentes não obstam à emissão da carta de condução.

38. Por essa razão, o cumprimento do requisito da residência é a condição indispensável que permite a verificação do cumprimento, no caso de cada candidato, dos outros requisitos mínimos exigidos pela Directiva 91/439.

39. Ignorar este requisito da residência quando o candidato é aprovado no exame de condução pela primeira vez teria como consequência, desde logo, subverter o sistema instituído pelo legislador da União, em detrimento da segurança dos utentes da estrada.

40. Acrescentamos igualmente que, na audiência, a Comissão Europeia e, em seguida, o advogado de M. Grasser, aventaram a possibilidade de a referência à residência que consta da carta de condução poder ser um simples erro de escrita, de o Estado-Membro

15 — V., nesse sentido, acórdãos, já referidos, Wiedemann e Funk (n.º 70), bem como Zerche e o. (n.º 67).

de emissão poder ter-se enganado ao indicar uma residência na Alemanha e, por conseguinte, não se devia tomar esse elemento em consideração e devia reconhecer-se a em consideração da validade da carta de condução. Quanto a nós, este argumento não deve ser acolhido.

41. Se se admitisse tal linha de raciocínio, todas as informações fornecidas pelo Estado-Membro emissor que aparecessem num documento oficial, neste caso, a carta de condução, poderiam ser postas em causa. Como o Tribunal de Justiça já teve ocasião de afirmar, as informações que constam da carta de condução são informações incontestáveis das autoridades do Estado-Membro emissor [16].

42. Consequentemente, consideramos que, quando das informações que constam da própria carta de condução ou de outras informações incontestáveis provenientes do Estado-Membro de emissão resulte que, à data da emissão dessa carta, o requisito da residência imposto no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 91/439 não estava preenchido, o Estado-Membro de acolhimento pode recusar o reconhecimento do direito de conduzir resultante dessa carta de condução.

43. Pode contrapor-se que tal solução quebraria a confiança recíproca entre os Estados-Membros que o princípio do reconhecimento mútuo pressupõe.

44. Contudo, o princípio do reconhecimento mútuo das cartas de condução só pode atingir toda a sua dimensão se as condições mínimas de emissão da carta de condução, estabelecidas por uma directiva adoptada tendo em vista a harmonização, forem preenchidas e cumpridas por todos os Estados-Membros. Aqui reside a própria essência deste princípio. Os Estados-Membros confiam uns nos outros e reconhecem mutuamente as cartas de condução emitidas pelas suas autoridades, porque o legislador da União instituiu um dispositivo que permite garantir que todos os Estados-Membros terão um nível de exigência mínimo relativamente à emissão dessas cartas de condução.

16 — V., nesse sentido, acórdãos, já referidos, Wiedemann e Funk (n.º 72), bem como Zerche e o. (n.º 69). V., igualmente, Despacho do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 2009, Wierer (C-445/08, n.º 51).

45. Por isso, a partir do momento em que esse nível de exigência mínimo não é respeitado, o princípio do reconhecimento mútuo não se pode aplicar de modo normal.

46. Acrescentamos, por outro lado, que admitir que uma carta de condução, como a de M. Grasser, deva ser reconhecida pelo Estado-Membro de acolhimento ainda que o requisito da residência não tenha sido cumprido teria como consequência incentivar o «turismo de carta de condução». Com efeito, se é certo que a Directiva 91/439 impõe condições mínimas de aptidão para a condução, não é menos verdade que os Estados-Membros podem impor normas mais severas do que as mencionadas nesta directiva [17]. Por essa razão, seria mais vantajoso para uma pessoa residente num Estado-Membro que imponha tais normas ser aprovada no exame de condução noutro Estado-Membro que praticasse normas menos severas.

47. O objectivo da Directiva 91/439 não é disponibilizar aos cidadãos da União um «forum shopping» da carta de condução, mas sim permitir que uma pessoa que disponha de uma carta de condução possa estabelecer-se no território de um Estado-Membro diferente daquele em que essa carta foi emitida sem ter de repetir qualquer exame de condução ou sem ter de trocar a referida carta de condução.

48. Parece-nos que o princípio do reconhecimento mútuo foi desviado da sua função no presente processo, para contornar as normas nacionais mais severas.

49. Consequentemente, por todas estas razões, consideramos que os artigos 1.º, n.º 2, e 7.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 91/439 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro recuse reconhecer, no seu território, o direito de conduzir resultante de uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro, quando das informações que dela constam ou de outras informações incontestáveis provenientes do Estado-Membro emissor resulte que, à data da emissão da referida carta de condução, o seu titular não tinha a sua residência habitual no território do Estado-Membro emissor.

17 — V., anexo III, n.º 5, da referida directiva.

IV — Conclusão

50. Atendendo a todas as considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que responda à questão submetida pelo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof da seguinte forma:

«Os artigos 1.º, n.º 2, e 7.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 91/439/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa à carta de condução, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro recuse reconhecer, no seu território, o direito de conduzir resultante de uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro, quando das informações que dela constam ou de outras informações incontestáveis provenientes do Estado-Membro emissor resulte que, à data da emissão da referida carta de condução, o seu titular não tinha a sua residência habitual no território do Estado-Membro emissor.»