CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL VERICA TRSTENJAK, apresentadas em 29 de Março de 2007 [1]

I — Introdução

1. Os presentes autos têm por objecto três questões prejudiciais submetidas por um tribunal italiano de primeira instância — Tribunale Ordinario di Novara. As questões são relativas à interpretação, à aplicação dos efeitos horizontais entre os particulares e à validade dos artigos 2.º e 3.º e dos anexos II e III da Decisão 1999/93/CE da Comissão, de 25 de Janeiro de 1999, relativa ao processo de comprovação da conformidade de produtos de construção, nos termos do n.º 2 do artigo 20.º da Directiva 89/106/CEE do Conselho, no que respeita às portas, janelas, portadas, persianas, portões e respectivas ferragens [2].

2. As presentes questões foram suscitadas no âmbito de um litígio pendente no Tribunale Ordinario di Novara entre a demandante Carp Snc di L. Moleri (a seguir «Carp») e a demandada Ecorad Srl (a seguir «Ecorad») que tem por objecto a declaração de que não foi cumprido um contrato de fornecimento de portas destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico.

II — Quadro jurídico

A — *Regulamentação comunitária*

1. Directiva 89/106

3. O artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 89/106/CEE do Conselho de 21 de Dezembro de 1988 relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção, conforme alterada pela Directiva 93/68/CEE do Conselho, de 22 de Julho de 1993, que altera as Directivas 87/404/CEE (recipientes de pressão simples), 88/378/CEE (segurança dos brinquedos), 89/106/CEE (produtos de construção), 89/336/CEE (compatibilidade electromagnética), 89/392/CEE (máquinas), 89/686/CEE (equipamentos de protecção individual), 90/384/CEE (instrumentos de

1 — Língua original: esloveno.

2 — JO L 29, p. 51.

pesagem de funcionamento não automático), 90/385/CEE (dispositivos médicos implantáveis activos), 90/396/CEE (aparelhos a gás), 91/263/CEE (equipamentos terminais de telecomunicações), 92/42/CEE (novas caldeiras de água quente alimentadas com combustíveis líquidos ou gasosos) e 73/23/CEE (material eléctrico destinado a ser utilizado dentro de certos limites de tensão) [3] e pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que adapta à Decisão 1999/468/CE do Conselho as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos sujeitos ao artigo 251.º do Tratado CE [4] (a seguir «Directiva 89/106»), dispõe que, para efeitos desta directiva, se entende por «produtos de construção» todos os produtos destinados a ser permanentemente incorporados em obras de construção, incluindo as obras de construção civil e de engenharia civil.

4. O artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 89/106 dispõe que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os produtos mencionados no artigo 1.º, destinados a ser utilizados em obras, só possam ser comercializados se estiverem aptos para a função a que se destinam, ou seja, se apresentarem características tais que as obras em que sejam incorporados, montados, aplicados ou instalados, se tiverem sido convenientemente planeadas e realizadas, possam satisfazer os requisitos essenciais referidos no artigo 3.º, sempre que tais obras estejam sujeitas a regulamentações que contenham tais requisitos.

5. O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 89/106 dispõe que os requisitos essenciais aplicáveis às obras susceptíveis de influenciar as características técnicas de um produto são enunciados, em termos de objectivos no anexo I da Directiva 89/106. Trata-se da resistência mecânica e da estabilidade, da segurança contra incêndios, da higiene, da saúde e do ambiente, da segurança na utilização, da protecção contra o ruído e da economia de energia e retenção de calor.

6. O artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 89/106 dispõe: «Para efeitos da presente directiva, as normas e aprovações técnicas são designadas por 'especificações técnicas'».

7. O artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 89/106 dispõe:

«Os Estados-Membros presumirão aptos para utilização os produtos que permitam

3 — JO L 220, p. 1.
4 — JO L 284, p. 1.

que as obras em que são utilizados, desde que correctamente projectadas e construídas, satisfaçam os requisitos essenciais previstos no artigo 3.º quando esses produtos estiverem munidos da marcação 'CE' indicativa de que obedecem ao conjunto das disposições da presente directiva, incluindo os procedimentos de certificação da conformidade previstos no capítulo V e o procedimento previsto no capítulo III».

8. O artigo 4.º, n.º 6, da Directiva 89/106 dispõe: «A marcação 'CE' significa que os produtos obedecem aos requisitos dos n.os 2 e 4. Incumbe ao fabricante ou ao seu mandatário estabelecido na Comunidade a responsabilidade de apor a marcação 'CE' no próprio produto, numa etiqueta nele fixada, na respectiva embalagem ou nos documentos comerciais de acompanhamento».

9. Segundo o artigo 13.º, n.º 1, da Directiva 89/106, incumbe ao fabricante, ou ao seu mandatário estabelecido na Comunidade, a certificação da conformidade de um produto com os requisitos de uma especificação técnica, na acepção do artigo 4.º

10. O artigo 13.º, n.º 2, da Directiva 89/106 dispõe que os produtos que forem objecto de um certificado de conformidade beneficiarão da presunção de conformidade com as especificações técnicas na acepção do artigo 4.º A conformidade será verificada através de ensaios ou outras provas com base nas especificações técnicas, em conformidade com o anexo III.

11. Nos termos do artigo 13.º, n.º 3, da Directiva 89/106, o certificado de conformidade pressupõe:

a) que o fabricante disponha de um sistema de controlo de produção na fábrica, por forma a assegurar a conformidade da produção com as especificações técnicas pertinentes, ou

b) para além de um sistema de controlo de produção na fábrica, no caso de determinados produtos mencionados nas especificações técnicas pertinentes, a intervenção de um organismo de certificação aprovado na apreciação e vigilância do controlo de produção ou do próprio produto.

12. O artigo 13.º, n.º 4, da Directiva 89/106 dispõe que «[a] escolha do processo, na acepção do n.º 3, para um determinado produto ou família de produtos será especi-

ficada pela Comissão, após consulta ao comité previsto no artigo 19.°, de acordo com as especificidades previstas no anexo III, em função:

a) da importância do produto no que se refere aos requisitos essenciais, em especial os relacionados com a saúde e segurança;

b) da natureza do produto;

c) da influência da variação das características do produto na sua funcionalidade;

d) das probabilidades de ocorrência de defeitos no fabrico do produto.

Será sempre dada preferência ao processo menos oneroso compatível com a segurança.

O processo assim escolhido deve ser indicado nos mandatos e nas especificações técnicas ou na respectiva publicação».

13. O artigo 16.° da Directiva 89/106 dispõe:

«1. Na ausência de especificações técnicas, tal como definidas no artigo 4.° para um determinado produto, o Estado-Membro destinatário, mediante pedido e em casos concretos, considerará como conformes com as disposições nacionais em vigor os produtos que tenham sido considerados satisfatórios em ensaios e inspecções efectuados por um organismo aprovado no Estado-Membro produtor segundo os métodos em vigor no Estado-Membro destinatário ou por este reconhecidos como equivalentes.

2. O Estado-Membro produtor comunicará ao Estado-Membro destinatário, cujas disposições nacionais servirão de base para os ensaios e inspecções, o organismo que tenciona aprovar para esse fim. O Estado-Membro destinatário e o Estado-Membro produtor prestar-se-ão mutuamente todas as informações necessárias. Após essa troca de informações, o Estado-Membro produtor aprovará o organismo assim designado. Se um dos Estados-Membros tiver dúvidas, fundamentará a sua posição e informará a Comissão.

3. Os Estados-Membros assegurarão que os organismos designados se prestem mutuamente toda a assistência necessária.

4. Se um Estado-Membro verificar que um organismo aprovado não efectua os ensaios e inspecções em conformidade com as suas disposições nacionais, notificará do facto o Estado-Membro onde o organismo está aprovado. Este último Estado-Membro informará em tempo útil o Estado-Membro notificador das diligências efectuadas. Se o Estado-Membro notificador considerar que essas diligências são insuficientes, pode proibir a comercialização e a utilização do produto em causa ou submetê-las a condições especiais. Do facto informará o outro Estado-Membro e a Comissão.»

2. Decisão 1999/93

14. A Decisão 1999/93/CE da Comissão, de 25 de Janeiro de 1999, relativa ao processo de comprovação da conformidade de produtos de construção, nos termos do n.º 2 do artigo 20.º da Directiva 89/106/CEE do Conselho, no que respeita às portas, janelas, portadas, persianas, portões e respectivas ferragens (a seguir «Decisão 1999/93») [5], dispõe no artigo 2.º que a conformidade dos produtos e famílias de produtos referidos no anexo II é certificada através de um processo no âmbito do qual, para além de um sistema de controlo de produção na fábrica assegurado pelo fabricante, um organismo de certificação aprovado intervém na avaliação e na vigilância do controlo da produção ou do próprio produto.

15. Nos termos do artigo 3.º da Decisão 1999/93: «O processo de comprovação da conformidade, nos termos do disposto no anexo III, é indicado nos mandatos relativos às normas harmonizadas».

5 — JO L 29, p. 51.

16. O artigo 4.º da Decisão 1999/93 dispõe que os «Estados-Membros são os destinatários da presente decisão».

17. O anexo II da Decisão 1999/93 respeita aos seguintes produtos:

«Portas e portões (incluindo ou não as respectivas ferragens):

— para utilização na compartimentação de confinamento de incêndios ou fumos e em caminhos de evacuação [...]».

18. O anexo III da Decisão 1999/93 relativo aos sistemas de certificação da conformidade das portas, dos portões e das respectivas ferragens, confere mandato ao CEN/CENELEC e dispõe que este último, em relação aos produtos e utilizações previstos, deve especificar os sistemas de comprovação da conformidade no âmbito das correspondentes normas harmonizadas. No que se refere às portas e portões, este anexo dispõe que, nos termos do ponto 2, alínea i), do anexo III da Directiva 89/106, aplicar-se-á um sistema de certificação de conformidade sob a forma de certificação do produto por um organismo de certificação aprovado (dito sistema n.º 1).

B — *Direito nacional*

19. Em Itália, a montagem e a manutenção dos dispositivos de abertura das portas instaladas ao longo das vias de evacuação são reguladas, no que diz respeito à segurança em caso de incêndio, pelo Decreto do Ministério do Interior de 3 de Novembro de 2004 [6].

III — Factos, processo principal e questões prejudiciais

20. Em Maio de 2005, a Carp, com base num contrato celebrado com a Ecorad e que tem por objecto o fornecimento de três portas exteriores em alumínio destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico, instalou na sede desta sociedade a primeira das referidas portas.

21. As portas destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico são um produto constituído por dois elementos, ou seja, a porta e o puxador antipânico, cuja montagem é feita durante o fabrico.

22. Na sequência de um controlo efectuado por técnicos depois da instalação na sede da Ecorad, verificou-se que a porta em questão não satisfazia os requisitos essenciais previstos nos artigos 2.º e 3.º da Decisão 1999/93 e na Directiva 89/106. A Ecorad entendeu então que o contrato não tinha sido cumprido correctamente e recusou-se a pagar a porta já instalada. A Ecorad exigiu ainda que a Carp demonstrasse que preenchia as condições previstas pelo sistema de certificação de conformidade n.º 1 para a instalação das portas. Com efeito, as autoridades competentes poderiam, pelo facto de esta instalação não respeitar o sistema de certificação de conformidade, aplicar sanções à Ecorad e exigir-lhe que substituísse a porta já instalada.

23. Com base na falta do pagamento, a Carp intentou em 1 de Agosto de 2005 no Tribunale Ordinario di Novara, em Itália (a seguir «órgão jurisdicional de reenvio»), uma acção destinada a obter a declaração de incumprimento do contrato. A Ecorad afirmou no decurso do processo tramitado no órgão jurisdicional de reenvio que o contrato relativo ao fornecimento e instalação das portas contém uma cláusula por força da qual «as portas serão conformes com todos os requisitos impostos pela regulamentação comunitária e nacional» e solicitou ao órgão jurisdicional de reenvio a resolução do contrato de fornecimento das portas por incumprimento do contrato de fornecimento das portas.

24. O órgão jurisdicional de reenvio, entendendo que a decisão de mérito requer a

6 — Decreto dell'Ministero dell'interno 3 novembre 2004 Disposizioni relative all'installazione ed alla manutenzione dei dispositivi per l'apertura delle porte installate lungo le vie di esodo, relativamente alla sicurezza in caso d'incendio (GURI n.º 271, de 18 de Novembro de 2004).

interpretação de uma norma comunitária, suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os artigos 2.° e 3.° e os anexos II e III da Decisão 1999/93/CE devem ser interpretados no sentido de que excluem que as portas destinadas a ser equipadas com puxadores antipânico possam ser fabricadas por operadores (serralheiros) que não possuem os requisitos impostos pelo sistema de comprovação da conformidade n.° 1?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, as disposições previstas nos artigos 2.° e 3.° e nos anexos II e III da Decisão 1999/93/CE, independentemente da adopção das normas técnicas pelo Comité Europeu de Normalização (CEN), são juridicamente vinculativas, a partir da data de entrada em vigor da referida decisão, no que se refere ao tipo de processo de comprovação da conformidade que deve ser observado pelos construtores (serralheiros) de portas destinadas a ser equipadas com puxadores antipânico?

3) Os artigos 2.° e 3.° e os anexos II e III da Decisão 1999/93/CE devem ser considerados nulos por violarem o princípio da proporcionalidade na medida em que obrigam todos os produtores a observar o processo de comprovação da conformidade n.° 1 para poderem apor a marca CE nas próprias portas equipadas com puxadores antipânico (atribuindo à CEN a incumbência de aprovar as normas técnicas correspondentes)?»

25. A Carp e a Ecorad, o Governo austríaco e a Comissão apresentaram observações escritas nos presentes autos.

26. Na audiência de 25 de Janeiro de 2007, a Carp e a Ecorad, bem como a Comissão, apresentaram observações orais e responderam às perguntas do Tribunal.

IV — Análise

A — *Primeira questão prejudicial*

1. Argumentos das partes

27. A Carp sustenta que, segundo a Directiva 89/106, os produtos de construção destinados a ser parte integrante de uma

construção, como, por exemplo, as portas e portões, só podem ser comercializados se estiverem aptos para a função a que se destinam, se satisfizerem os requisitos essenciais descritos na documentação explicativa e se tiverem sido fabricados tendo em conta as normas harmonizadas.

28. A Carp precisa que as portas destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico devem ser fabricadas de modo a permitirem a abertura rápida para o exterior mediante uma simples pressão no puxador. A sua função é permitir às pessoas que se encontrem num determinado local abandoná-lo rapidamente em caso de perigo. Por esta razão, são diferentes das portas anti-fogo e anti-fumo, resistentes ao fogo. A função destas últimas é impedir a propagação do incêndio ou do fumo de um espaço para outro. A Carp entende, contudo, que a Decisão 1999/93 exige a intervenção de um organismo de certificação para a comprovação da conformidade das portas e portões (com ou sem puxador), bem como dos próprios puxadores.

29. A Ecorad afirma que decorre claramente do anexo II, n.º 2, da Directiva 89/106 e da Decisão 1999/93 que deve aplicar-se a este tipo de portas, destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico, em causa nos presentes autos, o sistema de certificação de conformidade n.º 1.

30. O Governo austríaco sustenta que o artigo 2.º, em conjugação com o anexo II, da Decisão 1999/93, se aplica a portas, portões e janelas para utilização no confinamento de incêndios ou fumos, às portas, portões e janelas e vias de evacuação, bem como às ferragens para utilização no confinamento de incêndios ou fumos e vias de evacuação, mas não se aplica às portas equipadas de puxadores antipânico e aos próprios puxadores antipânico. Com efeito, as portas destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico não são idênticas às portas corta-fogo. Por outro lado, não existem ainda normas harmonizadas para as portas destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico, razão pela qual estas podem também ser fabricadas por fabricantes que não satisfaçam os requisitos do sistema de certificação de conformidade n.º 1.

31. A Comissão observa que a Directiva 89/106 e a Decisão 1999/93 dizem respeito aos produtos de construção e não aos fabricantes nem aos instaladores destes produtos, porquanto são os produtos de construção que devem satisfazer os requisitos essenciais de segurança. O sistema de certificação de conformidade n.º 1 diz respeito ao produto e não ao fabricante, pois este sistema atesta se um produto pode ser destinado ao uso para o qual foi fabricado e não se o fabricante está qualificado para fabricar tal produto. Ao que acresce que a Directiva 89/106 e a Decisão 1999/93 não se destinam a ser aplicadas aos factos sobre os quais versa o processo principal dado que o litígio não apresenta elementos transfronteiriços. Não existem para as portas destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico especificações técnicas que contenham requisitos essenciais, normas harmonizadas, aprovações técnicas europeias ou normas nacionais que tivessem sido comunicados à Comissão. Foi apenas para os puxadores

antipânico que foi aprovada a norma harmonizada EN 1125 «Acessórios e ferragens — Dispositivos antipânico para fecho de portas para saídas de emergência accionadas por barra horizontal — Especificações e métodos de ensaio» (Comunicação da Comissão no âmbito da execução da Directiva 89/106/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção) [7].

2. Considerações da advogada-geral

32. A título preliminar e antes de passar à análise da primeira questão prejudicial, é necessário esclarecer que são infundadas as afirmações da Comissão segundo as quais a Directiva 89/106 e a Decisão 1999/93 dizem respeito aos produtos de construção e não aos fabricantes nem aos instaladores destes produtos, porquanto são os produtos de construção que devem satisfazer os requisitos essenciais de segurança. A Directiva 89/106 e a Decisão 1999/93 constituem normas. As normas regulam as relações entre os sujeitos de direito e não as relações entre os meros objectos de direito. Podem regular as relações entre os sujeitos de direito a respeito de determinados objectos de direito, nos quais também estão incluídos os produtos de construção que o fabricante deve produzir e para os quais deve aplicar o procedimento de certificação da conformidade. As disposições dos dois actos normativos já referidos destinam-se a regular as relações entre os fabricantes e os Estados-Membros no respeitante a características específicas, técnicas e físicas, dos produtos de construção [8].

33. Para dar uma resposta à primeira questão, há que observar que as directivas ditas «Nova Abordagem» (*new approach*) [9], às quais também pertence a Directiva 89/106, não especificam detalhadamente todos os requisitos relativos à segurança de um determinado produto [10], mas descrevem abstractamente, por referência à protecção

7 — JO C 319, p. 1.

8 — A doutrina entende que o direito regula as relações entre os sujeitos de direito e não entre os objectos de direito. A diferença entre sujeitos de direito e objectos de direito manifesta-se mais claramente no domínio do direito de propriedade. Para uma comparação, tomemos como exemplo a definição do direito de propriedade dada pelo teórico de Direito esloveno, professor Juhart, que afirma que este direito regula, nas relações jurídicas, a relação intercorrente entre a propriedade e o poder de disposição dos bens (v. Juhart, M.; Tratnik, M.; Vrenčur, R. — *Stvarno pravo*, Liubliana, 2007, p. 39). Os professores Larenz e Wolf defendem um ponto de vista semelhante e afirmam que o direito de propriedade regula os direitos dos indivíduos em relação com o poder de disposição dos bens (Larenz, K.; Wolf, M. — *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, 9.ª edição, Munique, 2004, p. 12).

9 — Para uma resenha das directivas, ditas de «Nova Abordagem», v. os contributos de Klindt, T — «Der 'new approach' im Produktrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung», *EuZW 5/2002*, pp. 133 a 136, e Langner, D. — *Technische Vorschriften und Normen*, v: Dauses, M. *(ur.)* — *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, vol. 1, Munique, 2004, pontos 55 a 105.

10 — Röhl, H.-C.; Schreiber, Y. — *Konformitätsbewertung in Deutschland*, Konstanz, 2006, http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2006/1933/, p. 49.

dos consumidores, um nível mínimo de segurança que um determinado produto deve satisfazer [11].

34. A Directiva 89/106 distingue-se, na sua estrutura, das outras directivas ditas «Nova Abordagem» particularmente pelo facto de se limitar a estabelecer os procedimentos. O regime dos requisitos essenciais [12] para os produtos de construção consta dos documentos interpretativos e as normas harmonizadas que nestes se baseiam ou das directrizes sobre as aprovações técnicas europeias [13]. Importa ainda recordar que a Directiva 89/106 difere das outras directivas «Nova Abordagem», uma vez que determina que as normas harmonizadas adoptadas com base nesta directiva serão, após a sua publicação e expirado o período transitório, vinculativas para os Estados-Membros [14]. Na opinião da doutrina, a aplicação da Directiva 89/106 processa-se gradualmente, com a publicação de normas harmonizadas para produtos individuais ou grupos de produtos. Enquanto estas normas não entrarem em vigor, são aplicáveis as normas nacionais respectivas [15]. É por esta razão que o exame do procedimento de certificação da conformidade para os produtos de construção, referido na Decisão 1999/93, não pode ser realizado sem uma breve descrição das disposições técnicas comunitárias.

35. Quando um fabricante lança pela primeira vez no mercado um produto, este último está sujeito à aplicação de todas as normas CE relativas à livre circulação das mercadorias no mercado comum [16]. Estas normas regulam sobretudo três sectores, ou seja, as normas e especificações técnicas, o acesso ao mercado e o controlo no mercado [17]. Entre essas normas figuram igualmente as disposições sobre a segurança técnica dos produtos [18].

36. O fabricante que produz ou de outro modo constrói os produtos a serem lançados no mercado dispõe de dois métodos para

11 — Klindt, T. — «Der 'new approach' im Produktsrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung», p. 134.

12 — O advogado-geral J. Mazák afirma nas conclusões apresentadas no processo C-254/05 que a característica fundamental dos requisitos essenciais constantes dos anexos das directivas «Nova Abordagem» é a de que estabelecem os resultados a atingir ou os riscos a prevenir, mas não especificam nem prevêem as soluções técnicas para o conseguir (conclusões do advogado-geral J. Mazák de 8 de Fevereiro de 2007 no processo C-254/05, Comissão/Bélgica, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 33).

13 — Langner — *Technische Vorschriften und Normen*, ponto 69.

14 — Conclusões do advogado-geral J. Mazák no processo Comissão/Bélgica (já referido na nota 12, n.º 35).

15 — Langner — *Technische Vorschriften und Normen*, ponto 69.

16 — Klindt, T. — «Der 'new approach' im Produktsrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung», p. 133.

17 — Röhl, Schreiber — *Konformitätsbewertung in Deutschland*, p. 49. Os autores observam que, no que respeita às normas técnicas, os requisitos que o produto deve satisfazer são fixados em termos abstractos. O acesso de cada produto ao mercado é regulado no âmbito de determinado sector, ao passo que os eventuais riscos ligados ao produto em questão são regulados no sector do controlo no mercado.

18 — Klindt — «'Spielzeugleuchten' an der Schnittstelle zwischen Niederspannungs-Richtlinie, Spielzeug-Richtlinie und technischer Normung», *EuzW 14/1998*, p. 426. O autor entende que o objectivo destas disposições consiste na protecção preventiva dos consumidores e utentes.

assegurar a conformidade dos seus produtos com as características técnicas e físicas exigidas pelas disposições técnicas. Segundo o primeiro método, os produtos podem, no essencial, ser fabricados em conformidade com as normas técnicas [19]. Pelo contrário, com base no segundo método, os produtos podem ser fabricados de modo a que eles próprios satisfaçam os requisitos essenciais fixados por determinadas disposições [20], sobretudo as constantes dos anexos das directivas relativas às medidas de harmonização técnica. Porém, esta afirmação não vale quando as normas tenham carácter imperativo.

37. Os produtos fabricados em conformidade com as normas técnicas harmonizadas gozam da presunção ilidível de conformidade com as características técnicas e físicas previstas pela regulamentação técnica e, em particular, pelas directivas relativas às medidas de harmonização técnica. Em caso de litígio, o ónus da prova da não conformidade do produto cabe à parte contrária [21] e não ao fabricante.

38. É pacífico, nos presentes autos, como salientam a Comissão e a Carp, que as normas harmonizadas para as portas destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico ainda não são aplicáveis. Com base no mandato [22] conferido pela Comissão, o CEN [23] adoptou em 3 de Fevereiro de 2006 a norma harmonizada EN [24] 14351-1:2006 que contém os requisitos essenciais aplicáveis às portas, portões, janelas e persianas. Esta norma harmonizada entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2009. Tendo em conta o princípio geral de direito *tempus regit actum*, esta norma não pode ser considerada direito aplicável aos presentes autos. A jurisprudên-

19 — O artigo 1.º, n.º 4, da Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 204, p. 37), dispõe que se deve entender por «norma» a especificação técnica aprovada por um organismo reconhecido com actividade normativa para aplicação repetida ou contínua, cujo cumprimento não é obrigatório. Os tipos de normas existentes são as normas internacionais, as normas europeias e as normas nacionais.

20 — Aubry-Caillaud, F. — *La libre circulation des marchandises nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris, 1998, p. 216. A autora salienta que o produto deve em ambos os casos ser conforme às disposições obrigatórias.

21 — A doutrina afirma que a aplicação das normas harmonizadas não é obrigatória. Em caso de litígio, o ónus da prova cabe ao fabricante. Se este, quando do fabrico dos seus produtos, não observa as normas harmonizadas, deve demonstrar que o produto satisfaz os requisitos essenciais previstos pela directiva. Por esta razão, a doutrina recomenda que as partes em litígio demonstrem, antes de mais, se existem normas harmonizadas para o produto em causa. Porém e mesmo existindo normas harmonizadas, é necessário examinar se satisfazem todos os requisitos previstos pela directiva. Esta prova realiza-se através do controlo de conformidade (Dubois L.; Blumann, C. — *Droit matériel de l'Union européenne*, 3.ª edição, Paris, 2004, p. 290; Langner, *Technische Vorschriften und Normen*, ponto 44; Röhl, Schreiber, *Konformitätsbewertung in Deutschland*, pp. 49 e 50).

22 — Mandate M/101 to CEN/CENELEC concerning the Execution of Standardisation Work for Harmonized Standards on Doors, Windows, Shutters and Related Building Hardware.

23 — CEN é o acrónimo de *Comité européen de normalisation*. Trata-se de um organismo que se apresenta sob a forma jurídica de uma organização internacional sem fim lucrativo de direito belga com sede em Bruxelas e criado em 1961 por organismos nacionais de normalização de Estados-Membros da CEE e de Estados membros da EFTA.

24 — EN é a sigla de «European Norm».

cia do Tribunal de Justiça admitiu precisamente no domínio das normas técnicas [25] uma derrogação ao princípio *tempus regit actum*. Assim, o Tribunal declarou no acórdão Unilever Italia [26] que cabe ao juiz nacional, no âmbito de um processo cível que opõe particulares a propósito de direitos e obrigações de natureza contratual, recusar a aplicação de uma norma técnica nacional adoptada durante o período de adiamento da adopção previsto no artigo 9.º da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, conforme alterada pela Directiva 94/10/CE (a seguir «Directiva 83/189»).

39. Todavia, importa salientar que o processo Unilever Italia diz respeito às normas técnicas. Além disso, o Tribunal afirmou expressamente nesse processo que não se tratava da não transposição, dentro do prazo, para o direito nacional de uma directiva que criasse direitos para os particulares. O processo Unilever tinha por objecto uma situação na qual a Directiva 83/189 não definia de modo algum o conteúdo material da norma jurídica com base na qual o juiz nacional devia resolver o litígio que lhe tinha sido submetido. A directiva não criava direitos nem obrigações para os particulares [27]. A regulamentação nacional, a Lei italiana n.º 313, tinha, porém, violado manifestamente as disposições processuais da Directiva 83/189, que previam um prazo durante o qual os Estados-Membros não adoptariam disposições similares.

40. Na medida em que as normas harmonizadas para as portas destinadas a ser equipadas com puxadores antipânico ainda não são aplicáveis, é necessário, através do procedimento especial de certificação, examinar a conformidade destas portas à luz dos requisitos essenciais do anexo I da Directiva 89/106. Porém, esta directiva não regula de forma completa e exaustiva os procedimentos de certificação e de comprovação da conformidade. A Comissão determina para cada material de construção, com base no artigo 20.º da Directiva 89/106 e em cooperação com o Comité Permanente da Construção, o método de certificação de conformidade mais adequado [28]. A Directiva

25 — O artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 98/34/CE dispõe que por «regra técnica» se devem entender as especificações técnicas, bem como as outras exigências, incluindo as disposições administrativas que lhes são aplicáveis e cujo cumprimento é obrigatório, *de jure* ou *de facto*, para a comercialização ou utilização num Estado-Membro ou numa parte importante desse Estado, do mesmo modo que, sob reserva das disposições referidas no artigo 10.º, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros destinadas a proibir o fabrico, a importação, a comercialização ou a utilização de um produto.

26 — Acórdão de 26 de Setembro de 2000, Unilever Italia (C-443/98, Colect., p. I-7535). O processo civil pendente no processo principal perante o órgão jurisdicional italiano tinha por objecto um litígio entre a Central Food e a Unilever Italia. A Unilever Italia forneceu à Central Food em 29 de Setembro de 1998, com base numa encomenda, 648 litros de azeite. A Central Food, tendo procedido a um controlo da mercadoria, constatou em 30 de Setembro de 1998 que esta apresentava uma irregularidade, comunicando à Unilever que o azeite fornecido não estava rotulado em conformidade com as disposições italianas — Lei n.º 313 publicada na Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana em 29 de Agosto de 1998 e entrada em vigor no dia seguinte. Por conseguinte, a General Food recusou o seu pagamento e exigiu à Unilever que retirasse o azeite fornecido que se encontrava no seu armazém.

27 — Acórdão Unilever Italia (já referido na nota 26, n.º 51).

28 — Langner — *Technische Vorschriften und Normen*, ponto 73.

89/106 define no seu anexo III unicamente os procedimentos de controlo da conformidade [29] que podem seguidamente ser combinados para a preparação dos métodos de certificação da conformidade para um determinado produto. Porém, o anexo III, ponto 2, da Directiva 89/106 define diversos métodos de certificação da conformidade que contêm diversas combinações de métodos de controlo da conformidade. Os próprios métodos não são vinculativos [30], uma vez que a Comissão pode definir na decisão sobre a certificação de conformidade dos materiais de construção outra combinação dos procedimentos de certificação da conformidade. A decisão da Comissão sobre a escolha do ou dos procedimentos de certificação da conformidade é regra geral adoptada simultaneamente com a decisão relativa à atribuição do mandato para a elaboração das normas harmonizadas [31].

41. A Decisão 90/683/CEE do Conselho [32] determinou que os produtos industriais abrangidos pelas directivas de harmonização técnica só podem ser comercializados quando ostentem a marca CE.

42. Esta decisão foi revogada e substituída pela Decisão 93/465/CEE do Conselho [33], que contém disposições análogas [34] no respeitante à marca CE. Com base na Decisão 93/465, o objectivo essencial de um procedimento de avaliação da conformidade é permitir às autoridades públicas certificarem-se de que os produtos colocados no mercado estão conformes com as exigências expressas nas disposições das directivas, nomeadamente em matéria de saúde e segurança dos utilizadores e consumidores [35]. Estas disposições das directivas encontram-se sobretudo nos anexos que contêm os requisitos essenciais, sendo estes últimos vinculativos [36]. A referida decisão dispõe que, regra geral, o produto deve ser sujeito a duas fases de controlo da conformidade, que são a fase da concepção do produto e a fase de produção, e que o produto só pode

29 — O anexo III, ponto 1, da Directiva 89/106 define os procedimentos de controlo da conformidade: ensaio inicial do produto feito pelo fabricante ou por um organismo aprovado; ensaios de amostras colhidas em fábrica de acordo com um programa de ensaios previamente estabelecido, efectuados pelo fabricante ou por um organismo aprovado; ensaio aleatório de amostras colhidas na fábrica, no mercado ou numa obra, efectuado pelo fabricante ou por um organismo aprovado; ensaio de amostras colhidas num lote destinado a fornecimento ou já fornecido, efectuado pelo fabricante ou por um organismo aprovado; controlo de produção da fábrica; inspecção inicial da fábrica e do controlo de produção da fábrica efectuada por um organismo aprovado; vigilância, avaliação e apreciação contínuas do controlo de produção da fábrica, efectuadas por um organismo aprovado.

30 — Langner — *Technische Vorschriften und Normen*, ponto 73.

31 — Langner — *Technische Vorschriften und Normen*, ponto 73.

32 — Decisão 90/683/CEE, de 13 de Dezembro de 1990, relativa aos módulos referentes às diversas fases dos procedimentos de avaliação da conformidade destinados a ser utilizados nas directivas de harmonização técnica (JO L 380 p. 13).

33 — Decisão 93/465/CEE, de 22 de Julho de 1993, relativa aos módulos referentes às diversas fases dos procedimentos de avaliação da conformidade e às regras de aposição e de utilização da marcação «CE» de conformidade, destinados a ser utilizados nas directivas de harmonização técnica (JO L 220, p. 23).

34 — A doutrina francesa, analisando as disposições penais do ordenamento francês, conclui que a colocação no mercado de um produto que não ostenta a marca CE, ao passo que o deveria fazer, constitui um delito penal [Inforeg: «Le marquage CE: cahier pratique, Cahiers de droit de l'entreprise», 1/2006, p. 79(81)].

35 — Orientação I. A. (a) da Decisão 93/465/CEE do Conselho.

36 — O advogado-geral J. Mazák afirma que os requisitos essenciais, contrariamente às normas técnicas, são vinculativos (conclusões do advogado-geral J. Mazák no processo Comissão/Bélgica, já referidas na nota 12, n.º 33).

ser colocado no mercado se os resultados forem positivos [37]. Pode, portanto, falar-se de procedimentos obrigatórios de controlo da conformidade.

43. Decorre claramente dos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 89/106 que os materiais de construção só podem ser colocados no mercado se satisfizerem os requisitos essenciais. Todavia, decorre do artigo 4.º, n.º 6, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, da mesma directiva, que a marca CE aposta em materiais de construção significa que este produto corresponde aos requisitos essenciais. Assim, a doutrina considera que os materiais de construção também só podem ser colocados no mercado se ostentarem a marca CE [38]. A marca CE significa que o produto está apto a ser comercializado na Comunidade [39].

44. A resposta à questão de saber como determinar se um dado material de construção satisfaz os requisitos essenciais do anexo I da Directiva 89/106 é fornecida pela Decisão 1999/93. A conformidade das portas e portões, com ou sem as respectivas ferragens, para utilização no confinamento de incêndios ou fumos e em vias de evacuação é comprovada, por força do artigo 2.º da Decisão 1999/93, através de um procedimento no qual, além de um sistema de controlo de produção na fábrica assegurado pelo fabricante, um organismo de certificação aprovado intervém na avaliação e vigilância do controlo da produção ou do próprio produto. O anexo III da Decisão 1999/93 prevê expressamente o sistema de certificação de conformidade n.º 1 para as portas equipadas das respectivas ferragens cuja utilização prevista consiste no confinamento de incêndios ou fumos e em vias de evacuação.

45. Por último, é ainda necessário determinar se as portas destinadas a ser equipadas com puxadores antipânico são portas e portões com ou sem as respectivas ferragens para utilização no confinamento de incêndios ou fumos e em caminhos de evacuação na acepção dos anexos II e III da Decisão 1999/93.

46. Na audiência, a Carp e a Ecorad afirmaram expressamente, em resposta à pergunta do Tribunal, que as portas equipadas com puxadores antipânico em causa são um produto composto, constituído pela própria porta e pelo puxador antipânico. Este produto serve para a rápida evacuação dos edifícios. A Carp e a Ecorad também esclareceram que a partir de 2003 os puxadores devem ostentar eles próprios a marca CE. Em resposta a uma pergunta do Tribunal, a Carp e a Comissão afirmaram

37 — Orientação I. A. (a), (b) e (c) da Decisão 93/465/CEE do Conselho.

38 — Rocco, G. — *L'etichettatura dei prodotti in commercio*, Santarcangelo di Romagna, 2006, p. 132.

39 — Finke, K. — *Die europäische technische Normung*, v: Reichel, C., Schneider, H., Weyer, H. *(ur.)* – *Beiträge zum deutschen und europäischen Energierecht: Festschrift für Professor Dr. jur. Jürgen F. Baur zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden, 1998, p. 141(147), Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises nouvelle approche et normalisation européenne*, p. 218.

ainda, sem que a Ecorad contestasse essa afirmação, que as portas destinadas a ser equipadas de puxadores antipânico, no seu todo, isto é, o produto combinado que servirá como porta exterior [40] para as saídas de evacuação ou que servirá como saída de emergência do edifício, também devem ostentar a marca CE.

47. Para efeito da definição das portas destinadas a ser equipadas com puxadores antipânico, como as portas equipadas com puxadores e instaladas nos caminhos de evacuação na acepção da Decisão 1999/93, reveste especial importância a afirmação que a Carp e a Ecorad fizeram na audiência de que as portas vendidas, objecto do litígio no processo principal, servem de portas exteriores que têm por finalidade permitir uma evacuação rápida dos locais, e parcialmente também a afirmação, feita pela Ecorad na audiência, de que as portas se destinam a permitir a saída em caso de emergência. O facto de as portas controvertidas, fabricadas pela Carp, se destinarem a ser instaladas como portas exteriores que têm por finalidade permitir uma evacuação rápida de um local basta para que este produto possa ser abrangido pelo conceito abstracto de porta equipada de ferragens e instalada nos caminhos de evacuação, na acepção dos anexos II e III da Decisão 1999/93.

40 — Por portas exteriores entendem-se as portas que se situam à saída dos edifícios.

48. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão submetida pelo Tribunale Ordinario di Novara no sentido de que as disposições dos artigos 2.º e 3.º e dos anexos II e III da Decisão 1999/93 devem ser interpretadas no sentido de que as portas colocadas à saída de um edifício e que se destinam a ser equipadas de puxadores antipânico, mas que não foram certificadas ao abrigo do sistema de comprovação de conformidade n.º 1, não podem ser colocadas no mercado.

B — *Segunda questão prejudicial*

1. Argumentos das partes

49. A Carp sustenta que a Decisão 1999/93 é dirigida exclusivamente aos Estados-Membros e não produz quaisquer efeitos vinculativos entre os particulares, uma vez que, por força do artigo 249.º CE, só é obrigatória para os seus destinatários. A Comissão, ao adoptar esta decisão, limitou-se a cumprir o seu dever de definir um sistema de certificação da conformidade para os diferentes tipos de portas com base na Directiva 89/106, estabelecendo, através dessa decisão, o tipo de procedimento para a certificação da conformidade de um produto ou grupo de produtos nos termos do determinado pela Directiva 89/106. A Comissão conferiu ao CEN mandato para a elaboração das normas técnicas com base nas quais este formulará,

mediante as especificações técnicas, os requisitos essenciais para um determinado produto e, simultaneamente, o procedimento de comprovação da conformidade. Quando a norma harmonizada for adoptada, os Estados-Membros deverão transpô-la para os seus ordenamentos jurídicos. É unicamente no momento desta transposição que as especificações técnicas se tornam vinculativas para os fabricantes.

50. A Ecorad salienta que a Comissão, ao aprovar a Decisão 1999/93, deu aplicação ao artigo 13.º, n.º 4, da Decisão 89/106. Afirma ainda a respeito dos efeitos de uma decisão, remetendo para o artigo 249.º CE, que a decisão produz efeitos vinculativos e que é obrigatória para todos os seus destinatários. Uma decisão dirigida aos Estados-Membros é parcialmente semelhante a uma directiva, porquanto impõe aos Estados-Membros um determinado comportamento bem preciso, bem como a sua transposição para o direito nacional. Contendo esta decisão disposições directamente aplicáveis, estas últimas produzem efeito directo no direito nacional.

51. A Decisão 1999/93 foi adoptada com vista à elaboração de uma norma técnica que pode ter consequências para os direitos dos particulares. Esta decisão definiu um procedimento de certificação da conformidade para um grupo de produtos. É pacífico que os Estados-Membros deverão transpor para o direito interno a norma harmonizada, quando vier a ser adoptada, o que não impede que a Decisão 1999/93 já produza efeitos actualmente. As decisões que são dirigidas aos particulares são, em si mesmas, directamente aplicáveis e têm efeitos imediatos nos Estados-Membros. A Decisão 1999/93 é juridicamente vinculativa e directamente aplicável para os fabricantes existentes no mercado italiano.

52. O Governo austríaco entende que a resposta à segunda questão não é necessária.

53. A Comissão considera que o artigo 2.º e o anexo II da Decisão 1999/93 deverão ser aplicados se existirem especificações técnicas na acepção da Directiva 89/106. Remetendo para o artigo 3.º e o anexo III da Decisão 1999/93, entende, porém, que não são aplicáveis, porquanto ainda não estão em vigor normas harmonizadas. Na audiência no Tribunal, a Comissão expôs ainda que a Decisão 1999/93 não produz efeitos vinculativos entre os particulares. Estes últimos podem invocar unicamente as disposições nacionais que procedam à transposição desta decisão.

2. Considerações da advogada-geral

54. Há que começar por notar que, na prática, a decisão da Comissão relativa à

escolha do ou dos métodos de certificação da conformidade é adoptada simultaneamente com a decisão relativa à atribuição do mandato para a elaboração das normas harmonizadas [41] e é dirigida aos Estados-Membros.

55. O artigo 249.º CE contém uma nomenclatura dos tipos de actos jurídicos comunitários [42]. O quarto parágrafo deste artigo dispõe que a decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar. Este artigo define, assim, o efeito jurídico da decisão, mas não a respectiva natureza jurídica. Por esta razão, a questão, colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, de saber se as disposições dos artigos 2.º e 3.º e dos anexos II e III da Decisão 1999/93 são juridicamente vinculativas deve ser entendida no sentido de saber se a decisão produz efeito directo. Tendo em atenção a terceira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, não é possível interpretar *a contrario* a segunda questão como suscitando a questão da validade da decisão. Há, pois, que analisar se a decisão, dirigida a todos os Estados-Membros, produz efeito directo e se este efeito directo é vertical ou horizontal.

56. Em direito comunitário, distingue-se, quanto ao efeito directo dos actos jurídicos, entre efeito directo pleno e efeito directo parcial. O efeito directo pleno significa que um acto de direito comunitário cria direitos nas relações entre os particulares (*efeito directo horizontal*), direitos nas relações entre um particular e um Estado-Membro (*efeito directo vertical ascendente*) e direitos nas relações entre um Estado-Membro e um particular (*efeito directo vertical descendente*). O efeito directo parcial só cria direitos para um particular nas suas relações com um Estado-Membro (*efeito directo vertical ascendente*) [43].

57. Os destinatários de uma decisão, na acepção do artigo 249.º CE, tanto podem ser os particulares como um Estado-Membro, ou mesmo todos os Estados-Membros [44].

58. Se os destinatários de uma decisão forem determinados particulares, a decisão, adoptada com base jurídica no artigo 249.º, quarto parágrafo, CE, pode ser comparada a um acto administrativo [45]. Por conseguinte, a

41 — Langner — *Technische Vorschriften und Normen*, ponto 73.

42 — Schmidt, G. v: *von der Groeben/Schwarze*, Art. 249.º CE, n.os 15 e 16.

43 — Sauron, J.-L. — *L'application du droit de l'Union européenne en France*, 2.ª edição, Paris, 2000, pp. 39 e 40. O autor entende que, estando reunidas certas condições, as directivas e as decisões podem produzir efeito directo, mas unicamente efeito directo vertical ascendente.

44 — Oppermann, T. — *Europarecht*, 3.ª edição, Munique, 2005, p. 169; Fischer, H. G. — *Europarecht*, 3.ª edição, Munique, 2001, p. 79; Öhlinger, T., Potacs, M. — *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*, 3.ª edição complementar, Viena, 2006, p. 12; Blumann, C., Dubois, L. — *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2.ª edição, Paris, 2005, p. 416; Greaves R. — *The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC, European Law Review*, 21 (1996), p. 3 (3 e 4); Mager, U. — *Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform, Europarecht*, 36 (2001), p. 661 (663).

45 — Esta afirmação só vale, bem entendido, nos sistemas jurídicos nos quais um acto administrativo é um acto jurídico com alcance individual, como, por exemplo, na Alemanha, na Áustria e na Eslovénia (v. Schütz, H.-J.; Bruha, T.; König, D. — *Casebook Europarecht*, Munique, 2004, p. 156).

doutrina entende que uma decisão que é dirigida a determinados particulares é um acto jurídico individual [46] que não tem efeito geral e abstracto [47]. Uma vez que a decisão que é dirigida a um determinado particular ou a determinados particulares não necessita, para efeitos da transposição do seu conteúdo para o direito interno, de um acto jurídico interno dos Estados-Membros, esta pode produzir nas relações entre os destinatários e o Estado-Membro [48] um efeito directo que pode ser invocado em juízo perante os órgãos jurisdicionais nacionais [49].

59. Uma decisão que é dirigida a todos os Estados-Membros é, tendo em conta os seus efeitos, um acto de carácter geral [50]. O conteúdo da Decisão 1999/93 da Comissão assemelha-se mais ao de uma directiva do que ao de uma decisão colectiva [51] através da qual se regulam as relações individuais [52].

60. Se a decisão adoptada pelas instituições tiver por objectivo harmonizar a aplicação do direito comunitário, tal decisão é, regra geral, dirigida a todos os Estados-Membros. O efeito desta decisão nos Estados-Membros é

46 — Blumann, Dubois — *Droit institutionnel de l'Union européenne*, p. 419.

47 — Lenaerts, K. ; van Nuffel, P. ; Bray, R. — *Constitutional Law of the European Union*, 2.ª edição, Londres, 2006, pp. 780 e 781 ; van Raepenbusch, Sean — *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4.ª edição, Bruxelas, 2005, p. 373. Este último autor salienta que é frequentemente difícil distinguir o acto administrativo da decisão colectiva dirigida a todos os Estados-Membros. Na doutrina alemã, defende-se a tese de que, através do instrumento da decisão, o artigo 249.º, quarto parágrafo, CE põe à disposição das instituições e organismos da Comunidade um acto jurídico destinado a regular de forma vinculativa os casos individuais (Schütz, Bruha, König — *Casebook Europarecht*, p. 156).

48 — Schütz, Bruha, König — *Casebook Europarecht*, p. 167; Schmidt, G. v: von der Groeben/Schwarz, Art. 249.º CE, n.º 46.

49 — Jacqué, J.-P. — *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2.ª edição, Paris, 2004, p. 575.

50 — A doutrina entende que as decisões dirigidas a todos os Estados-Membros são «actos quase-legislativos», pois impõem, em princípio, obrigações aos Estados-Membros em benefício do público e não dos particulares (v. Greaves — *The nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC*, pp. 4 e 10). Uma outra parte da doutrina entende que, em razão da semelhança com as directivas, está excluído o efeito directo horizontal das decisões dirigidas a todos os Estados-Membros (Jacqué — *Droit institutionnel de l'Union européenne*, p. 575). A doutrina alemã também considera, relativamente às decisões dirigidas aos Estados-Membros, que a restrição de efeito directo vertical a favor dos particulares, característica da directiva, se aplica igualmente a estas decisões (Vogt, M. — *Die Rechtsform der Entscheidung als Mittel abstrakt genereller Steuerung*, v: Schmidt-Assmann, E., Schöndorf, B. *(ur.)* — *Der Europäische Verwaltungsverbund, Tübingen*, 2005, p. 232).

51 — Uma decisão colectiva tem vários destinatários, mas representa, na realidade, uma série de decisões individuais (conclusões do advogado-geral M. Lagrange, de 20 de Novembro de 1962, nos processos na origem do acórdão Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho, 16/62 e 17/62, Colect. 1962-1964, p. 175). Deste ponto de vista, é particularmente interessante confrontar com a definição de decisão colectiva no ordenamento jurídico esloveno. Assim, o artigo 217.º, n.º 1, da lei eslovena sobre o procedimento administrativo geral define do seguinte modo a decisão colectiva: «Quando se trate de questão que diga respeito a um elevado número de pessoas determinadas, pode ser adoptada em relação a estas pessoas uma decisão única; as pessoas devem ser nomeadas no dispositivo da decisão, devendo ser enunciados na fundamentação os motivos que dizem individualmente respeito a cada pessoa».

52 — Blumann, Dubois — *Droit institutionnel de l'Union européenne*, p. 420. Os autores afirmam que, em razão da sua «natureza legislativa», isto é, do seu efeito geral, as decisões da Comissão dirigidas a todos os Estados-Membros são na prática publicadas no Jornal Oficial da UE, apesar de o artigo 254.º CE não prever esta publicação. A análise linguística do artigo 254.º CE demonstra que só são publicadas no Jornal Oficial as decisões que foram adoptadas pelo Parlamento e o Conselho no âmbito de um procedimento de co-decisão com base no artigo 251.º CE, mas não as decisões gerais da Comissão que são dirigidas a todos os Estados-Membros.

geral e abstracto [53]. Comparando-se esta situação com o direito nacional, uma decisão de uma instituição comunitária que é dirigida a todos os Estados-Membros é, em termos do seu conteúdo, semelhante a uma recomendação dirigida à administração pelo Governo para efeitos da aplicação de uma norma. Os Estados-Membros devem transpor esta decisão para o direito nacional. Assim, os artigos 1.º e 2.º da Decisão 1999/93 indicam na realidade aos Estados-Membros o modo como deve ser aplicada a Directiva 89/106 no procedimento de certificação da conformidade das portas, janelas, persianas, portões e respectivas ferragens. Por esta razão, o conteúdo dos artigos 1.º e 2.º é semelhante ao de uma directiva.

61. O Tribunal de Justiça enunciou que no caso das «decisões dirigidas a Estados-Membros, essa natureza vinculante impõe-se a todos os órgãos do Estado destinatário, incluindo os seus tribunais. Donde resulta que, em virtude do primado do direito comunitário (...), os tribunais nacionais devem abster-se de aplicar quaisquer disposições internas (...) cuja aplicação seja susceptível de obstar à execução de uma decisão comunitária» [54].

62. As decisões que são dirigidas a todos os Estados-Membros produzem em certas condições efeito directo, de modo que mesmo os terceiros as podem invocar em juízo [55].

53 — Mager, U. — *Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform*, p. 664. O autor assinala que, por esta razão, o conteúdo de uma decisão dirigida a todos os Estados-Membros e o de uma directiva se sobrepõem. O Tribunal de Primeira Instância concluiu no seu despacho de 25 de Maio de 2004, Schmoldt e o./Comissão (T-264/03, Colect., p. II-1515, n.º 94), que a decisão da Comissão, de 9 de Abril de 2003, relativa à publicação de normas de referência respeitantes a produtos de isolamento térmico, geotêxteis, instalações e sistemas fixos de combate a incêndio e placas de gesso ao abrigo da Directiva 89/106/CEE do Conselho (JO L 114, p. 50), dirigida a todos os Estados-Membros, era um acto de «carácter geral». Esta decisão dirigida a todos os Estados-Membros foi adoptada com base no artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 89/106, que dispõe que, quando um Estado-Membro ou a Comissão forem da opinião de que as normas harmonizadas ou as aprovações técnicas europeias referidas no n.º 2, alíneas a) e b), do artigo 4.º, ou os mandatos referidos no Capítulo II, não satisfazem o disposto nos artigos 2.º e 3.º, esse Estado-Membro ou a Comissão notificarão desse facto o comité previsto no artigo 19.º, expondo as suas razões. O comité emitirá com urgência um parecer. Com base no parecer do comité previsto no artigo 19.º e após consulta ao comité criado pela Directiva 83/189/CEE, no que se refere às normas harmonizadas, a Comissão informará os Estados-Membros se as normas ou aprovações em causa devem ser retiradas das publicações mencionadas no n.º 3 do artigo 7.º O Tribunal de Primeira Instância julgou o recurso inadmissível, pois o recorrente não tinha demonstrado que o acto lhe dizia individualmente respeito. O Tribunal de Justiça julgou parcialmente admissível o recurso interposto deste despacho e negou-lhe provimento por despacho de 16 de Setembro de 2005, Schmoldt e o./Comissão (C-342/04 P, não publicado na Colectânea).

54 — Acórdão de 21 de Maio de 1987, Albako (249/85, Colect., p. 2345, n.º 17). Neste processo, o Tribunal de Justiça pronunciou-se no quadro de um litígio entre um fabricante de margarina e o organismo alemão de intervenção agrícola a respeito da acção empreendida pelo organismo alemão com base numa decisão da Comissão sobre a venda de manteiga.

55 — Schmidt, G. v: *von der Groeben/Schwarze*, Art. 249 EG, ponto 46. Contudo, a doutrina assinala que o efeito directo das decisões dirigidas aos Estados-Membros deve ainda ser examinado à luz da natureza, do contexto e do conteúdo da decisão em causa, porquanto deve ser de natureza a criar um efeito imediato nas relações jurídicas entre o destinatário e os terceiros (Lenaerts, van Nuffel, Bray: *Constitutional Law of the European Union*, p. 781). Uma parte da doutrina alemã entende mesmo que as decisões que são dirigidas aos Estados-Membros adquirem efeito directo nas mesmas condições («*die gleichen Voraussetzungen*») que as directivas. (Schütz, Bruha, König — *Casebook Europarecht*, p. 167). Porém, não posso aprovar a expressão «nas mesmas condições», especialmente à luz da análise dos acórdãos de 5 de Abril de 1979, Ratti (148/78, Colect., p. 1629), de 19 de Janeiro de 1982, Becker (8/81, Recueil, p. 53), e de 20 de Setembro de 1988, Oberkreisdirektor des Kreises Borken (190/87, Colect., p. 4689). Decorre, pelo contrário, destes acórdãos que os efeitos da directiva, não sendo esta correctamente transposta para o direito nacional, se aplicam relativamente aos particulares através das medidas de execução tomadas pelo Estado-Membro. As dificuldades surgem unicamente quando o Estado-Membro não tenha dado correctamente execução à directiva, especialmente se não tiver sido dada aplicação às disposições da directiva no termo do prazo ou se estas criarem direitos para as partes nas suas relações com os Estados. Neste caso, o direito que assiste às partes de invocar, nas suas relações com o Estado-Membro que não transpôs ou não assegurou uma transposição correcta da directiva, a disposição incondicional e suficientemente precisa da directiva, tem por fundamento o disposto no artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE e no artigo 10.º CE.

63. A jurisprudência desenvolveu no início dos anos 70 a ideia de que «seria incompatível com o efeito vinculativo que o artigo 189.º [56] reconhece à decisão, negar por princípio que a obrigação que ele impõe possa ser invocada pelas pessoas a quem diz respeito. Especialmente nos casos em que as autoridades comunitárias, por meio de uma decisão, tivessem obrigado um Estado-Membro ou todos os Estados-Membros a adoptar um determinado comportamento, o efeito útil de um tal acto seria grandemente atenuado se os particulares desse Estado se vissem impedidos de dele se valerem em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais impedidos de o tomar em consideração como elemento do direito comunitário. Se bem que os efeitos de uma decisão possam não ser idênticos aos de uma disposição regulamentar, esta diferença não implica que eventualmente o resultado final, traduzido no direito de os particulares dela se valerem em juízo, não possa ser o mesmo de uma disposição regulamentar directamente aplicável» [57].

64. Para que uma decisão dirigida aos Estados-Membros tenha aplicação directa, a obrigação que incumbe ao Estado-Membro por força desta decisão deve ser «incondicional e suficientemente clara e precisa para se poder considerar susceptível de produzir efeitos directos nas relações entre os Estados-Membros e os particulares» [58]. O facto de uma decisão permitir aos Estados-Membros destinatários derrogar disposições claras e precisas dessa mesma decisão não pode, por si só, privar essas disposições de efeito directo. Estas podem, designadamente, ter efeito directo quando o recurso às possibilidades de derrogação assim reconhecidas seja susceptível de fiscalização jurisdicional [59].

65. Do exame da referida jurisprudência pode-se concluir que esta só se debruçou, no que respeita às decisões, sobre o efeito directo vertical ascendente, isto é, o direito de o particular invocar em juízo, nas relações com o Estado-Membro ou com os Estados-Membros, o efeito da decisão de que são destinatários. Não se contesta nos presentes autos que, num litígio com as autoridades públicas italianas — ou seja, com o Estado Italiano — a propósito do cumprimento dos requisitos essenciais exigidos para as portas destinadas a ser equipadas com puxadores antipânico, a Carp poderia invocar as disposições da Decisão 1999/93. Porém, o pro-

56 — Actual artigo 249.º CE.

57 — Acórdãos de 6 de Outubro de 1970, Grad (9/70, Colect. 1969-1970, p. 509, n.º 5), de 21 de Outubro de 1970, Lesage (20/70, Colect. 1969-1970, p. 537, n.º 5), e de 21 de Outubro de 1970, Haselhorst (23/70, Colect. 1969-1970, p. 549, n.º 5).

58 — Acórdão Grad (já referido na nota 57, n.º 9). O Tribunal de Justiça declarou neste acórdão que a decisão do Conselho de 13 de Maio de 1965, que impõe aos Estados-Membros a obrigação de não cumular o sistema comum de imposto sobre o volume de negócios com regimes de impostos específicos que tenham a natureza de imposto sobre o volume de negócios, pode produzir efeitos directos nas relações entre os Estados-Membros, que são os destinatários desta decisão, e os particulares e criar para estes últimos o direito de a invocarem em juízo.

59 — Acórdão de 10 de Novembro de 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, Colect., p. I-5567, n.º 15). Neste processo, referente aos níveis da taxa a cobrar a título das inspecções e controlos sanitários de carne fresca em conformidade com a Directiva 85/73/CEE, o Tribunal de Justiça remeteu para o acórdão de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyn (41/74, Colect., p. 567), no qual o Tribunal de Justiça também se pronunciou sobre o efeito directo vertical ascendente das directivas.

cesso principal tem por objecto um litígio cível entre dois particulares. Trata-se, pois, da questão do efeito directo horizontal da Decisão 1999/93, que tem por destinatários todos os Estados-Membros.

66. A doutrina é de opinião que as decisões que têm por destinatários todos os Estados-Membros carecem de efeito directo horizontal [60]. Chega a esta conclusão, afirmando que a jurisprudência relativa ao efeito directo horizontal das directivas se aplica também «em larga medida» às decisões dirigidas aos Estados-Membros [61]. A jurisprudência relativa ao efeito directo horizontal das directivas é tradicionalmente peremptória em afirmar que «uma directiva não pode, por si só, criar obrigações para um particular e não pode, portanto, ser invocada enquanto tal contra ele» [62]. Por conseguinte, «mesmo uma disposição clara, precisa e incondicional de uma directiva que tem por objecto conferir direitos ou impor obrigações aos particulares não pode ter aplicação enquanto tal no âmbito de um litígio que envolva exclusivamente particulares» [63]. Conclui-se, pois, que a doutrina considera que a jurisprudência impede um particular de fazer valer em juízo, nas suas relações com outro particular, as disposições de uma directiva, mesmo quando estas preencham os requisitos relativos ao efeito directo [64].

67. Na jurisprudência mais recente, o Tribunal de Justiça, no acórdão Mangold [65], aplicou uma directiva numa relação horizontal entre dois particulares. Trata-se, na realidade, do primeiro processo no qual o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a discriminação em razão da idade. Creio que é necessário para o exame dos presentes autos analisar antes de mais os n.os 74 e 75 do acórdão Mangold. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou no n.º 2 da parte decisória: «O direito comunitário e, designadamente, o artigo 6.º, n.º 1, da Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na

60 — Sauron — *L'application du droit de l'Union européenne en France*, pp. 39 e 40.

61 — Jacqué — *Droit institutionnel de l'Union européenne*, p. 575. O autor remete em apoio da conclusão segundo a qual a jurisprudência desenvolvida a respeito da questão do efeito directo das directivas também se aplica em larga medida às decisões, os acórdãos Grad (já referido na nota 57) e Hansa Fleisch (já referido na nota 59).

62 — Acórdãos de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall (152/84, Colect., p. 723, n.º 48), de 14 de Julho de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Colect., p. I-3325, n.º 20), de 7 de Março de 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Colect., p. I-1281, n.º 15), e de 16 de Julho de 1998, Silhouette International Schmied (C-355/96, Colect., p. I-4799, n.º 36). Esta jurisprudência temperou a inexistência de efeito directo horizontal, enunciando que, ao aplicar o direito nacional, quer se trate de disposições anteriores ou posteriores à directiva, o órgão jurisdicional nacional chamado a interpretá-lo é obrigado a fazê-lo, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da directiva, para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir desta forma o artigo 249.º CE.

63 — Acórdão de 5 de Outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, Colect., p. I-8835, n.º 109).

64 — Isaac, G. ; Blanquet, M. — *Droit général de l'Union européenne*, 9.ª edição, Paris, 2006, p. 279. Os autores consideram que tal constitui uma restrição à possibilidade de tutelar os direitos dos particulares.

65 — Acórdão de 22 de Novembro de 2005, Mangold (C-144/04, Colect., p. I-9981). O quadro material deste processo pode ser resumido do seguinte modo: em 2003, W. Mangold celebrou, com 56 anos de idade e com base nas disposições alemãs, um contrato de trabalho a termo. Estas disposições alemãs permitem, no respeito de certas condições, a celebração de contratos a termo com trabalhadores com mais de 52 anos de idade. Na medida em que W. Mangold entendia que as restrições do seu contrato são ilegais, porquanto a disposição sobre a celebração de contratos de trabalho a termo instituía uma discriminação em detrimento dos trabalhadores mais idosos, sendo assim contrária à Directiva 2000/78, recorreu para o Arbeitsgericht de Munique e afirmou no quadro deste recurso que a disposição sobre a restrição da duração da relação laboral constante do seu contrato de trabalho era nula por violação do direito comunitário, apesar de ser conforme com a legislação alemã.

actividade profissional (a seguir "Directiva 2000/78") [66], devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional [...] que autoriza, sem restrições, desde que não exista uma relação estreita com um anterior contrato de trabalho por tempo indeterminado celebrado com o mesmo empregador, a celebração de contratos de trabalho a termo, quando o trabalhador tenha atingido a idade de 52 anos. Cabe ao órgão jurisdicional nacional garantir a plena eficácia do princípio geral da não discriminação em razão da idade, não aplicando qualquer disposição da lei nacional em contrário, e isto mesmo que o prazo de transposição da referida directiva ainda não tenha terminado» [67]. Tendo em conta o facto de que, no processo Mangold, o litígio na causa principal respeitava à legalidade da cláusula contratual sobre a restrição da duração do contrato de trabalho, há que entender o referido n.º 2 da parte decisória do acórdão no sentido de que um órgão jurisdicional nacional não pode, no litígio na causa principal entre dois particulares, trabalhador e entidade patronal, aplicar uma disposição nacional contrária ao direito comunitário.

68. O Tribunal chegou a esta conclusão, indicando na fundamentação que «a própria Directiva 2000/78 não consagra o princípio da igualdade de tratamento em matéria de emprego e de trabalho. Com efeito, nos termos do seu artigo 1.º, esta directiva tem apenas por objecto 'estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual', encontrando o próprio princípio da proibição dessas formas de discriminação a sua origem, como resulta do primeiro e do quarto considerando da referida directiva, em diversos instrumentos internacionais e nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros» [68].

69. «O princípio da não discriminação em razão da idade deve, assim, ser considerado um princípio geral de direito comunitário» [69]. O acórdão Mangold pode ser comparado às soluções a que chegou sobretudo o direito constitucional alemão através da teoria do efeito indirecto dos direitos fundamentais em relação a terceiros (*mittelbare Drittwirkung der Grundrechte*). Segundo a doutrina alemã, é nula uma cláusula contratual constante do contrato de trabalho de uma secretária que prevê que este é celebrado sob condição resolutiva do referido contrato em caso de matrimónio [70]. A nulidade desta cláusula contratual é justificada pelo facto de a disposição que contém violar o princípio essencial [71] consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da lei fundamental alemã (Grundgesetz, a seguir «GG») [72]. A disposi-

66 — JO L 303, p. 16.

67 — Acórdão Mangold (já referido na nota 65, parte decisória).

68 — Acórdão Mangold (já referido na nota 65, n.º 74). A este respeito, podemos interrogar-nos por que razão o Tribunal de Justiça começa por remeter para diversos instrumentos internacionais e para as tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e só seguidamente alude ao princípio geral de direito comunitário.

69 — Acórdão Mangold (já referido na nota 65, n.º 75).

70 — Mannsen, G. — *Staatsrecht II: Grundrechte*, 4.ª edição, Munique, 2005, pp. 31 e 32. O autor sustenta que, em direito constitucional, os direitos fundamentais protegem o particular contra as ingerências do Estado e não nas relações com os outros particulares. No domínio do direito privado, o legislador deve, porém, respeitar directamente os direitos fundamentais.

71 — Badura, P. — *Staatsrecht, systematische Erläuterung des Grundgesetzes*, 3.ª edição, Munique, 2003, p. 107.

72 — Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz: Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung (o matrimónio e a família gozam da tutela específica da ordem pública).

ção do artigo 6.º da GG aplica-se como quadro orientador para a aplicação dos princípios gerais. O § 138, n.º 1, do Código Civil alemão (Bürgerliches Gesetzbuch, a seguir «BGB») contém um princípio geral sobre os negócios jurídicos *contra bonos mores* [73]. O tribunal nacional deve ter em conta a decisão fundamental do Estado de defender o matrimónio e a família. Deve interpretar as disposições sobre a validade dos contratos à luz dos direitos fundamentais [74] e, portanto, concluir pela nulidade de uma disposição de um contrato de trabalho que viola a tutela do matrimónio e da família e, como tal, não respeita a ordem pública e os princípios morais fundamentais da sociedade.

70. Este raciocínio também vale *a simili ad simile* para o acórdão Mangold. O Tribunal de Justiça pretendeu salientar o sentido da proibição de discriminação em razão da idade e especificar as possibilidades de tutela jurídica dos trabalhadores lesados devido a esta discriminação. A proibição de discriminação em razão da idade é uma decisão de carácter universal e moral consagrada pelo direito comunitário, embora esteja inscrita numa directiva que, em princípio, não produz efeito directo horizontal. Por força do artigo 10.º CE, os Estados-Membros devem ter em conta este juízo de valor. Os órgãos dos Estados-Membros e as autoridades públicas destes Estados devem respeitar, nas suas decisões relativas às relações entre particulares, também os juízos de valor e as decisões constantes do direito comunitário. É esta a *ratio legis* do acórdão Mangold. Este acórdão constitui a orientação geral quanto ao modo como os órgãos jurisdicionais nacionais devem proceder nos litígios respeitantes às alegadas discriminações em razão da idade quando o direito nacional não proporcione a mesma tutela que é oferecida pelo direito comunitário. Em consequência, não existe qualquer razão válida para não aplicar, mesmo nos demais domínios, a jurisprudência constante que não reconhece efeito directo horizontal às disposições das directivas e das decisões dirigidas aos Estados-Membros.

71. É necessário distinguir-se entre a questão do efeito directo horizontal da Decisão 1999/93 e a questão do incumprimento do contrato ou do seu cumprimento defeituoso. A questão de saber se o fornecimento de portas destinadas a ser equipadas com puxadores antipânico que não foram certificadas segundo o procedimento de certificação de conformidade n.º 1 significa o não cumprimento do contrato ou, no mínimo, o seu cumprimento defeituoso, não está relacionada, do ponto de vista do direito comunitário, com a aplicação do sistema de certificação da conformidade n.º 1 nas relações entre os particulares. Do ponto de vista do direito comunitário, a certificação vinculativa, por conseguinte obrigatória, da conformidade dos materiais de construção diz exclusivamente respeito às relações entre o fabricante e o Estado-Membro e não entre dois particulares.

72. Proponho, portanto, que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão subme-

73 — § 138 Abs. 1 BGB: Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig (é nulo o acto jurídico contrário aos bons costumes).

74 — Badura — *Staatsrecht, systematische Erläuterung des Grundgesetzes*, p. 110.

tida pelo Tribunale Ordinario di Novara no sentido de que os artigos 2.º e 3.º e os anexos II e III da Decisão 1999/93 não produzem efeito directo horizontal num litígio entre particulares e que estas disposições não permitem que, nesse litígio, uma parte invoque em juízo contra a outra parte, o disposto na Decisão 1999/93.

C — *Terceira questão prejudicial*

1. Argumentos das partes

73. A Carp entende que a Decisão 1999/93 é inválida e afirma a este respeito que a necessidade de impor a aplicação do sistema de certificação de conformidade n.º 1 na Decisão 1999/93 não foi fundamentada. Por conseguinte, a decisão é contrária ao artigo 253.º CE por estar completamente desprovida de fundamentação. Além disso, a decisão viola o princípio da proporcionalidade e o princípio da livre concorrência.

74. Quanto ao princípio da proporcionalidade, a Carp começa por reiterar que as portas equipadas com puxadores antipânico se destinam, no fundo, a assegurar que as pessoas possam abandonar rapidamente o local onde se encontrem. Salienta ainda que o puxador que é colocado na porta já ostenta a marca CE quando o fabricante da porta o recebe. O procedimento de certificação da conformidade para a obtenção da marca CE deve, pois, ser organizado de tal modo que garanta a segurança das portas e não afecte de forma desproporcionada a actividade do fabricante. O sistema de certificação de conformidade n.º 1, que requer a intervenção de um organismo de certificação, não é adequado nem necessário para garantir a segurança das portas equipadas com puxadores antipânico, pois o mesmo nível de segurança pode ser garantido através dos outros sistemas de certificação da conformidade previstos pela Directiva 89/106, que são menos onerosos para o fabricante e que garantem também eles que o produto fabricado corresponde às especificações técnicas.

75. Segundo a Carp, a Decisão 1999/93 também viola o princípio da livre concorrência consagrado no artigo 2.º CE e no artigo 98.º CE, pois cria privilégios a determinados operadores que modificam e restringem a concorrência no mercado. Os artesãos e pequenas empresas não dispõem de meios suficientes para aplicar o sistema de certificação de conformidade n.º 1 para o fabrico das portas, razão pela qual se veriam obrigados a cessar o seu fabrico. Por outro lado, daí resulta uma vantagem para as grandes e médias empresas, que desde há muito dispõem de um certificado ISO 9000 correspondente aos requisitos do sistema de certificação de conformidade n.º 1.

76. No que respeita à terceira questão, a Ecorad não exprime qualquer opinião e remete-se à apreciação do Tribunal de Justiça.

77. A Comissão e o Governo austríaco consideram que não é necessário responder à terceira questão.

2. Considerações da advogada-geral

78. Importa começar por assinalar que «compete exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça» [75]. Consequentemente, tendo em conta o facto de que as questões colocadas são relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se [76].

79. Nos termos de uma jurisprudência constante, a «recusa de decisão sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional só é possível quando for manifesto que a interpretação do direito comunitário pedida não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas» [77].

80. Nos presentes autos, a resposta do Tribunal de Justiça à terceira questão não resulta útil para a solução do litígio no processo principal.

81. No processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio submeteu três questões. A segunda e terceira questões são estritamente conexas. A terceira questão, que respeita à validade da Decisão 1999/93, depende da resposta específica à segunda questão. Para o processo principal, a resposta à terceira questão, que respeita à validade da Decisão 1999/93, só faz sentido caso se responda à segunda questão que a Decisão 1999/93 produz efeito directo horizontal, sendo assim vinculativa para os particulares nos litígios entre estes. Porém e na medida em que a Decisão 1999/93 não produz efeito directo horizontal, não se aplica aos procedimentos ou às relações entre particulares e, em consequência, a questão da validade desta decisão não tem qualquer importância para a decisão do processo principal pendente no órgão jurisdicional de reenvio.

82. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão prejudicial submetida pelo Tribunale Ordinario di Novara no sentido de que não é necessário examinar a validade da Decisão 1999/93.

75 — Acórdãos de 9 de Março de 2000, EKW e Wein & Co. (C-437/97, Colect., p. I-1157, n.º 52), e de 4 de Dezembro de 2003, EVN e Wienstrom (C-448/01, Colect., p. I-14527, n.º 74).

76 — Acórdão de 28 de Setembro de 2006, Van Straaten (C-150/05, Colect., p. I-9327, n.º 33).

77 — Acórdãos de 11 de Julho de 2006, Chacón Navas (C-13/05, Colect., p. I-6467, n.º 35), e de 28 de Setembro de 2006, Van Straaten (já referido na nota 76, n.º 34).

V — Conclusão

83. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça se digne responder do seguinte modo às questões que lhe foram submetidas pelo Tribunale Ordinario di Novara:

1) Os artigos 2.º e 3.º e os anexos II e III da Decisão 1999/93/CE da Comissão, de 25 de Janeiro de 1999, relativa ao processo de comprovação da conformidade de produtos de construção, nos termos do n.º 2 do artigo 20.º da Directiva 89/106/CEE do Conselho, no que respeita às portas, janelas, persianas, portões e respectivas ferragens, devem ser interpretados no sentido de que as portas colocadas à saída dos edifícios, destinadas a ser equipadas com puxadores antipânico, mas que não foram certificadas ao abrigo do sistema de certificação de conformidade n.º 1, não podem ser colocadas no mercado.

2) Os artigos 2.º e 3.º bem como os anexos II e III da Decisão 1999/93/CE da Comissão, de 25 de Janeiro de 1999, relativa ao processo de comprovação da conformidade de produtos de construção, nos termos do n.º 2 do artigo 20.º da Directiva 89/106/CEE do Conselho, no que respeita às portas, janelas, persianas, portões e respectivas ferragens, não produzem efeito directo horizontal num litígio entre particulares e não permitem que, nesse litígio, uma parte invoque em juízo contra a outra parte, o disposto na Decisão 1999/93.

3) Não é necessário examinar a validade da Decisão 1999/93/CE da Comissão, de 25 de Janeiro de 1999, relativa ao processo de comprovação da conformidade de produtos de construção, nos termos do n.º 2 do artigo 20.º da Directiva 89/106/CEE do Conselho, no que respeita às portas, janelas, persianas, portões e respectivas ferragens.