CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILLIPE LÉGER

apresentadas em 17 de Outubro de 1995 *

1. As disposições do direito comunitário relativas à livre circulação de pessoas e à liberdade de estabelecimento devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro imponha a um trabalhador independente, que se estabelece no seu território nacional, a troca da carta de condução emitida por outro Estado-Membro por uma carta de condução emitida pelo Estado de acolhimento, no prazo de um ano, com a cominação de sanções penais que podem ir até um ano de prisão — ou seis meses, quando a infracção é cometida por negligência — pela infracção criminal de condução sem carta?

É esta, em substância, a questão prejudicial sobre que o Amtsgericht Tiergarten, de Berlim, convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se, no âmbito de um reenvio prejudicial para interpretação dos artigos 6.°, 8.°-A e 52.° do Tratado CE.

2. Esta questão foi suscitada por ocasião de um procedimento criminal movido pelo Ministério Público do Landgericht Berlin contra K. Chryssanthakopoulos e sua mulher, S. Skanavi.

3. Ambos são nacionais gregos. Fixaram residência em Berlim desde 15 de Outubro de 1992. K. Chryssanthakopoulos é gerente de uma empresa de móveis em que sua mulher é empregada. Em 28 de Outubro de 1993, quando conduzia um veículo automóvel pertencente à sociedade, S. Skanavi foi objecto de um controlo policial e apenas pôde apresentar uma carta de condução emitida pelas autoridades gregas e uma carta de condução internacional.

4. Nos termos do § 21 do Straßenverkehrsgesetz (Código da Estrada alemão, a seguir «StVG»),

— S. Skanavi é acusada do crime de condução sem carta, punido com prisão até um ano — seis meses, se a infracção tiver sido cometida por negligência — ou com multa;

— K. Chryssanthakopoulos, na qualidade de gerente da empresa proprietária do veículo, é acusado de, com conhecimento de causa, ter permitido que sua mulher, não titular de uma carta de condução alemã,

* Língua original: francês.

conduzisse o referido veículo, infracção essa que é punida com penas idênticas.

5. No Amtsgericht Tiergarten, de Berlim, o Ministério Público pediu a condenação dos arguidos numa multa de 3 000 DM.

6. Segundo o juiz de reenvio, a inobservância da obrigação prevista no § 4 do Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (regulamento alemão relativo à circulação internacional de veículos automóveis) [1] é punida com as penas de prisão previstas no § 21 do StVG.

7. Todavia, na audiência, o representante da Comissão deu a conhecer ao Tribunal o conteúdo de um acórdão proferido em 15 de Dezembro de 1992 pelo Landgericht Memmingen [2], que, num caso semelhante, absolveu o arguido, um estrangeiro que conduzia com uma carta de condução estrangeira depois de passado o prazo de doze meses, de uma acusação baseada no disposto no § 21 do StVG. Segundo aquele órgão jurisdicional, o Ministério Público errava ao proceder criminalmente com base naquele artigo em semelhante caso. Todavia, esta observação não é susceptível de modificar os termos em que o Tribunal foi consultado — *embora possa eventualmente ajudar o juiz a quo a decidir o seu litígio* —, uma vez que a apreciação da procedência de um procedimento criminal instaurado contra os arguidos pelo Ministério Público junto do Landgericht Berlin é da competência exclusiva do juiz nacional.

8. O órgão jurisdicional alemão parte do postulado de que a autorização para conduzir um veículo automóvel é uma condição essencial para o exercício de uma profissão e, designadamente, de uma actividade não assalariada. Ao impor a obrigação de trocar a carta de condução nas condições previstas pelas disposições nacionais em questão, o legislador alemão teria violado os artigos 6.°, 8.°-A e 52.° do Tratado CE.

9. *Para o órgão jurisdicional de reenvio*, a obrigação de trocar a carta de condução cria uma discriminação contra os nacionais de outros Estados-Membros que decidem estabelecer-se na Alemanha.

Efectivamente, mesmo que a troca da carta não esteja sujeita a qualquer condição especial e consista numa simples formalidade, uma vez que o facto de se não ter procedido a ela é equiparado à condução sem carta, punida com prisão, o nacional comunitário corre o risco de ficar com antecedentes criminais. Ora, esta consequência prejudica o exercício da sua actividade profissional e,

1 — Esta disposição impõe a qualquer pessoa, seja ela cidadã comunitária ou nacional, que tenha obtido a carta de condução noutro Estado-Membro, em caso de estabelecimento permanente na Alemanha — *isto é, uma permanência com uma duração continuada mínima de 185 dias* —, a troca dessa carta de condução por uma carta de condução alemã.

2 — Publicado na revista *Deutsches Autorecht*, n.° 10, 1994, p. 412, n.° 162.

por isso, constitui um entrave à liberdade de estabelecimento.

Além disso, ainda que a obrigação de troca se justifique por razões objectivas (por exemplo, a necessidade de verificar a autenticidade da carta em questão), nem por isso deixa de representar um entrave à livre circulação de pessoas, que, segundo a jurisprudência do Tribunal, deve respeitar o princípio da proporcionalidade. Ora, as sanções penais previstas pela legislação alemã são excessivas em relação à gravidade da infracção cometida.

10. Todavia, tendo dúvidas quanto à interpretação que se deve dar às disposições comunitárias, o órgão jurisdicional nacional submeteu ao Tribunal a questão prejudicial seguinte:

«É compatível com os artigos 6.°, 8.°-A e 52.° do Tratado CE uma regulamentação nacional que exige que, no prazo de um ano a partir do momento em que o titular de uma carta de condução emitida por um Estado-Membro da CE fixou a sua residência habitual na República Federal da Alemanha, a carta de condução seja substituída por uma carta de condução alemã, sem o que o titular incorrerá na infracção de condução sem carta, punível com prisão até um ano ou multa?»

11. Uma questão prejudicial semelhante, por ocasião de um processo praticamente idêntico, foi submetida ao Tribunal por despacho de 13 de Fevereiro de 1978, proveniente do Amtsgericht Reutlingen, no processo Choquet [3]. No entanto, a interpretação que o Tribunal deu nessa altura não é directamente transponível para o presente processo, uma vez que o enquadramento jurídico comunitário foi alterado pela entrada em vigor da Primeira Directiva 80/1263/CEE do Conselho, de 4 de Dezembro de 1980, relativa à criação de uma carta de condução comunitária [4].

12. A resposta à questão prejudicial submetida exige, por um lado, que se aprecie a compatibilidade da obrigação de troca com a liberdade de estabelecimento e, por outro lado, que se verifique se as sanções cominadas são contrárias às regras do Tratado e, designadamente, à liberdade de estabelecimento e à liberdade de circular. Examinaremos sucessivamente estes dois aspectos.

I — Compatibilidade da obrigação de troca com os artigos 6.°, 8.°-A e 52.° do Tratado CE

13. Embora os factos na origem do litígio principal datem de 28 de Outubro de 1993, ou seja, quatro dias antes da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, o

3 — Acórdão de 28 de Novembro de 1978 (16/78, Recueil, p. 2293).

4 — JO L 375, p. 1; EE 07 F2 p. 259.

Amtsgericht Tiergarten, de Berlim, invoca os artigos 6.°, 8.°-A e 52.° do Tratado CE como sendo susceptíveis de se opor às disposições nacionais controvertidas.

14. Pensamos que a decisão prejudicial deve ser examinada à luz dos artigos 7.° e 52.° do Tratado CEE. Com efeito, no acórdão Bordessa e o. [5], o Tribunal recordou que:

«... compete ao juiz nacional apreciar tanto a necessidade de uma questão prejudicial para poder proferir o seu julgamento como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça...»,

mas o juiz nacional tem de esclarecer as razões por que a interpretação de normas jurídicas não aplicáveis aos factos que lhe são submetidos é útil para a solução do seu litígio [6].

15. Ora, no caso presente, o juiz nacional não forneceu esses esclarecimentos no despacho de reenvio.

16. Em qualquer hipótese, no presente caso, a solução que propomos que se dê à questão prejudicial submetida pelo juiz de reenvio teria sido idêntica se pudesse aplicar-se o Tratado da União Europeia.

17. Com efeito, o artigo 6.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE afirma o princípio geral da não discriminação em razão da nacionalidade, em termos idênticos aos previstos no artigo 7.°, n.° 1, do Tratado CEE:

«No âmbito de aplicação do presente Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.»

18. O artigo 52.° do Tratado CE prevê, nos mesmos termos que o artigo 52.° do Tratado CEE:

«No âmbito das disposições seguintes, suprimir-se-ão gradualmente, durante o período de transição, as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro. Esta supressão progressiva abrangerá igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-Membro estabelecidos no território de outro Estado-Membro.

5 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1995 (C-358/93 e C-416/93, Colect., p. I-361, n.° 10).

6 — *Ibidem*, n.° 9.

A liberdade de estabelecimento compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas e designadamente de sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 58.°, nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais, sem prejuízo do disposto no capítulo relativo aos capitais.»

19. Resta o artigo 8.°-A, n.° 1, do Tratado CE, que garante a todos os cidadãos da União o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros:

«Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.»

20. É a primeira vez que o Tribunal é interrogado sobre a interpretação do disposto no artigo 8.°-A do Tratado CE. Todavia, não pensamos que esta disposição pudesse aplicar-se ao caso presente, pelas mesmas razões que o Tribunal expôs na sua jurisprudência em matéria de aplicação autónoma dos princípios gerais contidos no Tratado [7].

21. Efectivamente, o artigo 8.°-A visa o direito, de qualquer cidadão membro da União, de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros. Ora, o direito de permanência decorre necessariamente do direito específico de livre estabelecimento, concretizado no artigo 52.° do Tratado. Assim, qualquer regulamentação incompatível com o artigo 52.° é-o necessariamente com o artigo 8.°-A.

22. Em nosso entender, o artigo 7.° do Tratado CEE não se aplica. Efectivamente, o Tribunal decidiu, em acórdão de 4 de Outubro de 1991, Comissão/Reino Unido, que o princípio da não discriminação em matéria de nacionalidade contido no artigo 7.° do Tratado CEE só se aplica de modo autónomo em situações reguladas pelo direito comunitário em que o Tratado não preveja normas específicas de não discriminação:

«... em jurisprudência constante (ver, por exemplo, acórdão de 30 de Maio de 1989, Comissão/Grécia, n.° 13, 305/87, Colect., p. 1461), o Tribunal de Justiça decidiu que o artigo 7.° só se aplica de forma autónoma em situações regidas pelo direito comunitário em relação às quais o Tratado não preveja proibições específicas de discriminação» [8].

7 — V., *infra*, n.os 22 e 23.

8 — C-246/89, Colect., p. I-4585, n.° 17.

23. No mesmo acórdão, o Tribunal declarou que era esse o caso do artigo 52.° do Tratado CEE:

«... o princípio geral de não discriminação em razão da nacionalidade, enunciado pelo artigo 7.° do Tratado, foi desenvolvido pelo artigo 52.° do Tratado no domínio específico regido por este artigo e..., consequentemente, quaisquer normas incompatíveis com esta última disposição são também incompatíveis com o artigo 7.° do Tratado» [9].

24. Pensamos que o direito comunitário não se opõe, em princípio, à obrigação de trocar a carta de condução nas condições previstas na legislação alemã, e isto por duas razões essenciais: a Directiva 80/1263 e a jurisprudência do Tribunal.

Em primeiro lugar, a jurisprudência do Tribunal

25. Por ocasião do acórdão Choquet, já referido — isto é, antes mesmo da entrada em vigor da Directiva 80/1263 —, o Tribunal declarou:

«... em princípio, não é incompatível com o direito comunitário o facto de um Estado-Membro exigir aos nacionais dos outros Estados-Membros, para a condução de veículos automóveis, em caso de estabelecimento permanente no seu território, a obtenção de uma carta de condução nacional, mesmo que sejam titulares de uma carta emitida pelas autoridades do seu Estado de origem» [10].

26. Para chegar a esta afirmação, o Tribunal reconheceu aos Estados-Membros inteira competência para fixar as condições em que as cartas de condução estrangeiras podem ser reconhecidas ou trocadas por uma carta nacional, *já que*, no território nacional, as regras em matéria de segurança da circulação na via pública relevam, em primeira linha, das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros [11].

27. Por conseguinte, o Tribunal legitimou as medidas tomadas pelas autoridades nacionais, destinadas a permitir-lhes verificar que todos os condutores que residem no seu território são detentores de uma carta de condução que corresponde às exigências impostas aos nacionais [12], *na condição* de essas medidas

9 — *Ibidem*, n.° 18.

10 — N.° 9.

11 — *Ibidem*, n.° 6.

12 — *Ibidem*, n.° 7.

poderem ser razoavelmente relacionadas com as necessidades da segurança rodoviária. A obrigação de troca deve, pois, ser considerada uma dessas medidas.

29. A redacção do artigo 8.°, n.° 1, primeiro parágrafo, segunda frase, da Directiva 80/1263 é, a nosso ver, desprovida de qualquer ambiguidade. Prevê *expressamente* a obrigação de troca da carta de condução nacional ou de modelo comunitário no ano subsequente à fixação da residência habitual.

Em segundo lugar, a Directiva 80/1263

30. Quanto ao exame do conjunto das disposições e da economia geral da Directiva 80/1263, bem como à análise da sua *ratio legis,* eles revelam que essa obrigação é conforme com o direito comunitário.

28. A Directiva 80/1263 dispõe no artigo 8.°, n.° 1, primeiro parágrafo:

31. A Directiva 80/1263 constitui um progresso real relativamente à situação anterior, pois nenhuma norma comum em matéria de emissão e reconhecimento mútuo das cartas de condução fora adoptada até então.

«Os Estados-Membros estabelecerão que, se o titular de uma carta de condução nacional ou de uma carta de modelo comunitário válidas, emitidas por um Estado-Membro, adoptar residência habitual num outro Estado-Membro, a respectiva carta permanecerá válida pelo período máximo de um ano a contar da data de adopção de residência. Durante este período, a pedido do titular e contra a entrega da sua carta, o Estado em que o titular adoptou residência habitual emitirá uma carta de condução (modelo comunitário) da ou das categorias correspondentes, sem lhe impor as condições previstas no artigo 6.° No entanto, este Estado-Membro pode recusar a troca da carta nos casos em que a sua regulamentação nacional, incluindo as normas médicas, obste à emissão da carta.»

32. O objectivo prosseguido pelo legislador comunitário em 1980 é duplo:

— *em primeiro lugar*, trata-se de garantir a livre circulação dos nacionais comunitários que se estabelecem num Estado-

-Membro que não seja o que emitiu a carta de condução original [13];

— *em segundo lugar*, não se deve retirar aos Estados-Membros a sua competência natural em matéria de segurança da circulação nas suas redes rodoviárias públicas [14].

33. É por esta razão que, na primeira fase dessa harmonização, ao mesmo tempo que estabelece um modelo comunitário de carta de condução nacional [15] e afirma o princípio do reconhecimento recíproco pelos Estados-Membros das cartas de condução nacionais e da troca automática das cartas de condução dos titulares que transferem a sua residência ou local de trabalho de um Estado-Membro para outro [16], o legislador comunitário permite que os Estados-Membros conservem *uma certa competência* no que respeita às normas que regem a carta de condução [17].

34. A conciliação destes dois objectivos aparentemente contraditórios é realizada pela preocupação de melhorar a segurança da circulação rodoviária no interior da Comunidade [18]. Assim, o legislador nacional que utilizasse a possibilidade de derrogar às regras comunitárias, possibilidade essa que é admitida em matéria de emissão, validade ou troca da carta de condução, deveria poder provar o prosseguimento desta finalidade única — *melhoria da segurança da circulação rodoviária na via pública*. A não ser assim, as medidas nacionais poderiam ser consideradas como atentando indirectamente contra o exercício do direito de livre circulação e do direito de livre estabelecimento garantidos pelo artigo 52.° do Tratado CE, sendo desse modo incompatíveis com o Tratado.

35. *Da mesma maneira, e mais especialmente quanto à questão da troca da carta de condução*, embora o artigo 8.°, n.° 1, primeiro parágrafo, segunda frase, da Directiva 80/1263 esteja redigido em termos gerais, sustentamos que as hipóteses em que um Estado-Membro pode recusar a troca são limitadas [19]. Isso resulta não apenas da análise do artigo 8.° no seu todo, mas, como demonstrámos, também da economia geral e da finalidade da Directiva 80/1263.

13 — Primeiro, segundo, terceiro e quarto considerandos da Directiva 80/1263.

14 — *Ibidem*, sexto considerando.

15 — *Ibidem*, artigo 1.°

16 — *Ibidem*, primeiro e segundo considerandos.

17 — Designadamente em matéria de concessão (artigo 6.°, n.° 2) ou de validade (artigos 7.° e 9.°) da carta de condução.

18 — Primeiro considerando da Directiva 80/1263.

19 — Trata-se das hipóteses em que a) as cartas de condução tenham sido emitidas a menores de 18 anos (artigo 5.°, n.° 2); b) as normas médicas aplicadas pelo Estado-Membro em que o titular da carta de condução fixa a sua residência são mais severas [artigo 6.°, n.° 1, alínea a)]; c) a carta de condução foi obtida quando o seu titular residia no Estado-Membro a quem solicita a troca (artigo 8.°, n.° 1, *a contrario*); d) tenham sido eventualmente adoptadas contra o titular da carta sanções que o impedem de conduzir veículos (artigo 8.°, n.° 1).
Note-se que, na audiência, o representante da República Federal da Alemanha esclareceu que, em matéria de troca da carta de condução, a legislação alemã não prevê outras excepções para além das acima citadas.

36. De facto, em nosso entender, através da utilização do presente do indicativo no artigo 8.°, n.° 1, primeiro parágrafo, segunda frase, o legislador comunitário manifesta a sua vontade de *afirmar o princípio do carácter automático da troca*:

«... a pedido do titular e contra a entrega da sua carta, o Estado em que o titular adoptou residência habitual *emitirá* uma carta de condução (modelo comunitário) da ou das categorias correspondentes, sem lhe impor as condições previstas no artigo 6.°» [20].

O artigo 8.°, n.° 1, primeiro parágrafo, terceira frase, deve ser interpretado como constituindo uma excepção à regra estabelecida.

37. A análise da economia geral e da finalidade da Directiva 80/1263 confirma esta posição. Como vimos [21], uma vez que o objectivo principal da Directiva 80/1263 é o de garantir a livre circulação dos nacionais comunitários que se estabelecem num Estado-Membro que não é o que emitiu a carta de condução, deve daí concluir-se que, embora os Estados-Membros possam derrogar ao carácter automático da troca, é apenas na condição de essas derrogações se justificarem pela preocupação de garantir maior segurança rodoviária aos utentes das estradas. Interpretar de forma diferente este texto comunitário privá-lo-ia de todo o efeito útil.

38. Uma nova etapa desta harmonização foi realizada pela Directiva 91/439/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa à carta de condução [22], que põe realmente em prática o princípio do reconhecimento mútuo das cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros [23], suprimindo a obrigação de troca. Este texto comunitário entrará em vigor em 1 de Julho de 1996 [24].

39. Em conclusão desta exposição, sustentamos que os princípios da livre circulação e da liberdade de estabelecimento devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que uma legislação nacional imponha a todos os residentes, titulares de uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro, a troca dessa carta por uma carta de condução nacional no ano seguinte à fixação de residência, *na condição, todavia, de as condições impostas pela regulamentação nacional* ao titular de uma carta de condução emitida por outro Estado-Membro respeitarem a finalidade da disposição comunitária em causa, relativamente a todas as disposições existentes. Para isso, é preciso que ela possa ser razoavelmente relacionada com as necessidades da segurança da circulação rodoviária.

20 — Sublinhado nosso.
(Ndt: A referência ao presente do indicativo tem em vista a versão francesa do regulamento.)

21 — V., designadamente, n.^{os} 30 a 34 das presentes conclusões.

22 — JO L 237, p. 1.

23 — Artigo 1.°, n.° 2.

24 — Artigo 13.°

II — As sanções previstas pela legislação nacional controvertida são contrárias ao direito comunitário?

40. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a sanção prevista pela legislação alemã em caso de inobservância do procedimento de troca é uma sanção penal que pode ir até um ano de prisão — ou seis meses, quando a infracção seja cometida por negligência — por crime de condução sem carta.

41. Como já concluímos que a obrigação de troca não é, em princípio, contrária ao direito comunitário, temos de reconhecer às autoridades nacionais o direito de sujeitar a sanções a inobservância do procedimento de troca. Todavia, nos termos do acórdão do Tribunal de 31 de Março de 1993, Kraus [25], as penas aplicadas não devem ultrapassar a medida do que é proporcionado à natureza da infracção cometida.

42. Assim, no caso que nos ocupa, se a carta de condução de que S. Skanavi era titular tivesse características que tornassem a troca automática na Alemanha, seria manifestamente desproporcionado relativamente à finalidade prosseguida pela legislação alemã que a sua negligência tivesse como consequência serem-lhe aplicadas sanções semelhantes às que seriam aplicadas a um infractor que conduzisse sem qualquer título — ou seja, que nunca tivesse sido aprovado no exame previsto para a emissão da carta de condução. Na audiência, o representante da República Federal da Alemanha indicou que o juiz nacional não está obrigado a aplicar a pena máxima prevista na legislação controvertida e que pode condenar numa pena mais leve, como uma simples multa.

43. Como o Tribunal recordou por ocasião do acórdão Kraus, já referido, apreciar se as sanções previstas pela legislação do Estado em causa não têm uma gravidade tal que se tornem num obstáculo às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado é da competência do juiz nacional:

«... se as autoridades nacionais têm legitimidade para prever sanções para a não observância do processo de autorização, as penas aplicadas não podem, porém, ultrapassar a medida do que parece proporcionado à natureza da infracção cometida. Para esse efeito, compete ao juiz nacional apreciar se as sanções previstas a esse respeito pela regulamentação do Estado-Membro em causa não se revestem de uma gravidade tal que se tornariam num obstáculo às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado» [26].

25 — C-19/92, Colect., p. I-1663, n.º 41.

26 — *Ibidem.*

44. Em conclusão, proponho que o Tribunal responda da seguinte forma à questão submetida pelo Amtsgericht Tiergarten, de Berlim:

«O artigo 52.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe, em princípio, a que um Estado-Membro de acolhimento:

1) exija a troca, por uma carta de condução nacional, da carta de condução emitida por outro Estado-Membro, no prazo de um ano a partir do estabelecimento da residência habitual do seu titular no território do Estado-Membro de acolhimento; essa exigência pode, todavia, atentar indirectamente contra o exercício do direito de livre circulação e do direito de estabelecimento garantidos pelo artigo 52.° do Tratado, se se verificar que as condições impostas pela regulamentação nacional ao titular da carta estrangeira não podem ser razoavelmente relacionadas com as necessidades da segurança da circulação rodoviária;

2) sujeite a inobservância da obrigação de troca a sanções penais, na condição de essas sanções não serem desproporcionadas relativamente à gravidade da infracção, sendo da competência do juiz nacional a apreciação do respeito do princípio da proporcionalidade.»