CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL VERICA TRSTENJAK

apresentadas em 13 de Dezembro de 2007 [1]

I — Introdução

1. A Comissão das Comunidades Europeias intentou a presente acção nos termos do artigo 226.º CE, pedindo a declaração de que a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 30.º CE, bem como dos artigos 11.º e 13.º do Acordo de 2 de Maio de 1992 sobre o Espaço Económico Europeu [2] (a seguir «Acordo EEE»), ao aprovar legislação que proíbe a afixação de películas coloridas nas vidraças dos veículos automóveis de passageiros ou de mercadorias.

1 — Língua original: alemão.

2 — JO 1994, L 1, p. 3.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

1. Direito primário

2. O artigo 28.º CE proíbe as restrições quantitativas à importação entre os Estados-Membros, bem como todas as medidas de efeito equivalente.

3. Nos termos do artigo 30.º CE, são autorizadas as proibições ou restrições à importação que se justifiquem, nomeadamente, por razões de segurança pública e de protecção da saúde e da vida das pessoas, desde que não constituam nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

2. As Directivas 2001/92/CE e 92/22/CEE

4. A Directiva 2001/92/CE [3] (a seguir «Directiva 2001/92») visa adaptar ao progresso técnico a Directiva 92/22/CEE do Conselho relativa às vidraças de segurança e aos materiais para vidraças dos veículos a motor e seus reboques, e a Directiva 70/156/CEE do Conselho relativa à homologação dos veículos a motor e seus reboques.

5. A Directiva 92/22/CEE [4] (a seguir «Directiva 92/22»), por seu lado, visa a introdução de um processo uniforme de homologação de vidraças de segurança e de materiais para vidraças destinadas a serem instaladas como pára-brisas ou outras vidraças ou como painéis de separação nos veículos a motor e seus reboques.

6. A Directiva 92/22, na sua versão modificada pela Directiva 2001/92, aplica-se a pára-brisas para protecção solar (pára-brisas fumados), mas não a películas coloridas para afixar nos vidros de veículos automóveis de passageiros ou de mercadorias após a sua colocação em circulação.

7. O terceiro considerando e o anexo II B da Directiva 2001/92 remetem, por sua vez, para as disposições relativas às especificações gerais e especiais, aos ensaios e aos requisitos técnicos definidos pelo Regulamento n.º 43 da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, na última versão adoptada pela Comunidade Europeia [5] (a seguir «Regulamento n.º 43»), do qual decorre que os vidros de segurança devem ter um factor de transmissão regular da luz de, pelo menos 70%, ao passo que, para os pára-brisas, o factor de transmissão regular não pode ser inferior a 75% [6].

8. Em contrapartida, não está previsto um factor de transmissão regular da luz para o

3 — Directiva 2001/92/CE da Comissão, de 30 de Outubro de 2001, que adapta ao progresso técnico a Directiva 92/22/CEE do Conselho relativa às vidraças de segurança e aos materiais para vidraças dos veículos a motor e seus reboques, e a Directiva 70/156/CEE do Conselho relativa à homologação dos veículos a motor e seus reboques (JO L 291, p. 24).

4 — Directiva 92/22/CEE do Conselho, de 31 de Março de 1992, relativa às vidraças de segurança e aos materiais para vidraças dos veículos a motor e seus reboques (JO L 129, p. 11).

5 — Desde os finais da década de 50 foram harmonizadas ao nível internacional as disposições técnicas relativas aos veículos automóveis, com vista a eliminar as restrições ao comércio de veículos automóveis e das respectivas peças a favor dos consumidores. A base dessa harmonização é o Acordo Relativo à Adopção de Condições Uniformes de Homologação e ao Reconhecimento recíproco de Homologação dos Equipamentos e Peças de Veículos a Motor, de 20 de Março de 1958, da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (ECE), alterado com efeitos a partir de 16 de Outubro de 1995. O acordo («Segunda Revisão do Acordo Relativo à Adopção de Condições Uniformes de Homologação e ao Reconhecimento recíproco de Homologação dos Equipamentos e Peças de Veículos a Motor») tem actualmente 47 membros, incluindo a Comunidade Europeia (v. Sündermann, B. — «Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Übernahme in deutsches Recht», *Straßenverkehrsrecht — Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen*, 2006, pp. 49 e 50). Com base neste acordo foi aprovado o Regulamento n.º 43, sobre as prescrições uniformes relativas à homologação dos materiais para vidros de segurança e da sua instalação nos veículos. Segundo as disposições sobre o seu âmbito de aplicação, o regulamento aplica-se aos materiais para vidros de segurança destinados a ser aplicados como pára-brisas e vidros de janelas ou divisórias, em veículos a motor e seus atrelados, e à respectiva instalação; não se aplica aos vidros destinados a sistemas de iluminação, de sinalização e a painéis de instrumentos, nem aos painéis especiais de vidro à prova de bala. O regulamento também não abrange os vidros duplos.

6 — Regulamento n.º 43, sobre as prescrições uniformes relativas à homologação dos materiais para vidros de segurança e da sua instalação nos veículos, anexo 21, n.º 4, «Disposições especiais para veículos a motor das classes M e N» (v. n.os 4.1.1., 4.2.1.1., 4.2.2.1.).

vidro da janela à retaguarda do veículo. Isto significa que veículos que tenham, à retaguarda, vidros fumados ou com películas coloridas com um factor de transmissão regular da luz muito baixo, inclusive nas janelas laterais, podem ser homologados, desde que disponham de dois espelhos retrovisores laterais.

B — *Direito nacional*

9. A Directiva 2001/92 foi transposta para o direito português pelo Decreto-Lei n.º 40/2003, de 11 de Março de 2003 [7] (a seguir «Decreto-Lei n.º 40/2003»).

10. O n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2003 dispõe o seguinte: «[é] proibida a afixação de películas coloridas nos vidros dos automóveis de passageiros ou mercadorias, com excepção dos autocolantes regulamentares e de películas opacas não reflectoras nas caixas de carga dos automóveis de mercadorias».

11. O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 40/2003 dispõe que, a partir da sua entrada em vigor, a Direcção-Geral de Viação não concede a homologação CE e recusa a homologação nacional aos modelos de veículos que, por motivos relacionados com os tipos de vidro de segurança, não respeitem os requisitos constantes desse decreto-lei.

III — Processo pré-contencioso

12. Em 1 de Abril de 2004, a Comissão endereçou ao Governo português uma carta de notificação de incumprimento em que concluía que Portugal, ao proibir, no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2003, a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos e ao não comunicar à Comissão o texto desta disposição na fase do projecto, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 30.º CE, dos artigos 11.º e 13.º do Acordo EEE bem como do artigo 8.º da Directiva 98/34/CE (a seguir «Directiva 98/34») [8].

7 — Decreto-Lei n.º 40/2003, *Diário da República,* I série-A, n.º 59, de 11 de Março de 2003.

8 — 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).

13. O Governo português, no seu ofício de 28 de Junho de 2004, alegou que a referida proibição é uma disposição para protecção da segurança interna, designadamente, da segurança rodoviária, permitida pelo artigo 30.º CE.

14. Por ofício de 22 de Dezembro de 2004, a Comissão enviou ao Governo português um parecer fundamentado. Nele, a Comissão expressou a sua conclusão de que a República Portuguesa não cumpriu as suas obrigações decorrentes dos artigos 28.º CE e 30.º CE, bem como dos artigos 11.º e 13.º do Acordo EEE, porquanto a proibição constante do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2003 impede a comercialização de películas coloridas legalmente fabricadas e/ou comercializadas num outro Estado-Membro ou Estado signatário do Acordo EEE. Além disso, a Comissão constata igualmente uma violação do dever de comunicação previsto no artigo 8.º da Directiva 98/34.

15. A Comissão convidou ainda o Governo português a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer fundamentado, no prazo de dois meses a contar da sua recepção.

16. O Governo português, por ofício de 22 de Julho de 2005, comunicou a sua intenção de proceder à revogação do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2003. Informou também que estava em elaboração um projecto de regra técnica que se previa estar concluído para notificação à Comissão, nos termos da Directiva 98/34, antes de decorridos dois meses após as férias de Verão.

17. Na sequência da comunicação à Comissão, em 21 de Dezembro de 2005, do projecto de decreto regulamentar estabelecendo regras técnicas relativas à afixação de películas coloridas nos vidros dos automóveis [9], a Comissão decidiu abandonar a acusação relativa à violação do artigo 8.º da Directiva 98/34.

18. Em contrapartida, a Comissão manteve, na sua petição inicial, a alegação de incompatibilidade da proibição, constante do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2003, de afixação de películas coloridas nos vidros de automóveis de passageiros ou mercadorias, com os artigos 28.º CE e 11.º CE, uma vez que, a conhecimento da Comissão, a República Portuguesa não revogou o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2003.

9 — Projecto de decreto regulamentar que estabelece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis.

IV — Processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

19. Na sua petição, entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Junho de 2006, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

1. Declarar que, ao proibir, no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003, de 11 de Março de 2003, a afixação de películas coloridas nas vidraças dos veículos automóveis, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º e 30.º do Tratado CE e dos artigos 11.º e 13.º do Acordo EEE, dado que essa proibição impede a comercialização em Portugal das películas coloridas legalmente fabricadas e/ou comercializadas num outro Estado-Membro ou num Estado signatário do Acordo EEE;

2. Condenar a República Portuguesa nas despesas.

20. O Governo português, na sua contestação, entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Setembro de 2006, pede que o Tribunal de Justiça se digne:

1. Rejeitar o pedido de declaração que, ao proibir no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2003, de 11 de Março, a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º e 30.º do Tratado CE e 11.º e 13.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, dado que essa proibição dificultaria a comercialização em Portugal de tais películas coloridas, por inutilidade da declaração de incumprimento solicitada já que o Estado português decidiu admitir, em termos gerais, a afixação de películas coloridas nos vidros de veículos automóveis;

2. Condenar a Comissão das Comunidades Europeias nas despesas.

21. Após a réplica da Comissão de 21 de Novembro de 2006 e da tréplica do Governo português de 5 de Fevereiro de 2007, a fase escrita foi encerrada.

22. O Tribunal de Justiça, no quadro de medidas de organização do processo, colocou duas questões às partes, a que estas responderam.

23. Na audiência de 7 de Novembro de 2007 os representantes da Comissão e do Governo português apresentaram as suas alegações.

V — Principais argumentos das partes

24. A Comissão é de opinião de que a disposição portuguesa em causa, que proíbe a afixação de películas coloridas nos vidros de automóveis de passageiros ou mercadorias, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa às importações contrária aos artigos 28.º CE e 11.º do Acordo EEE, dado que essa proibição impede a comercialização em Portugal das películas coloridas legalmente fabricadas e/ou comercializadas num outro Estado-Membro ou num Estado signatário do Acordo EEE. É, designadamente, de esperar que os potenciais interessados, empresas ou particulares, sabendo que não podem afixar as películas coloridas nos vidros dos automóveis, também não as adquiram.

25. A Comissão reconhece que, na falta de disposições de harmonização a nível comunitário, os Estados-Membros podem definir o nível de protecção da segurança rodoviária que considerarem adequado no seu território. Todavia, incumbe aos Estados-Membros demonstrar que as medidas adoptadas são necessárias e proporcionadas para atingir o objectivo visado, quando as mesmas são susceptíveis de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio entre os Estados-Membros.

26. A Comissão considera que a República Portuguesa não lhe forneceu os elementos de informação adequados — por exemplo, estudos, relatórios, estatísticas — que lhe permitam, se for caso disso, concluir que as restrições ao princípio da livre circulação de mercadorias em causa se justificam por razões previstas nos artigo 30.º CE e 11.º do Acordo EEE ou por exigências imperativas de ordem pública e que a utilização de quaisquer películas coloridas, qualquer que seja a sua cor e sejam quais forem as suas características, nomeadamente em termos de factor de transmissão regular, implica um risco para a ordem pública e/ou para a segurança rodoviária.

27. O Governo português não contesta os factos apresentados na petição inicial. Todavia, manifesta a sua discordância quanto à interpretação de alguns desses factos por parte da Comissão. Considera a proibição em litígio justificada por, nos termos do artigo 30.º CE, os Estados-Membros terem o direito de aprovar as regulamentações necessárias para proteger a segurança e a ordem pública internas, incluindo a segurança rodoviária.

28. O objectivo da proibição constante do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003 era o de garantir a manutenção das possibilidades de observação ou de identificação de pessoas e bens no interior dos veículos. Para esse fim foi necessário proibir a alteração das características ópticas dos vidros dos automóveis de passageiros ou do espaço ocupado por passageiros nos veículos de mercadorias.

29. O Governo português considera que essa proibição constitui uma medida de segurança pública interna. Alega que uma identificação visual clara dos passageiros e dos materiais transportados nos veículos automóveis é essencial para a prevenção e repressão da criminalidade bem como para a segurança rodoviária, uma vez que facilita a fiscalização da utilização correcta do interior do veículo e do uso dos cintos de segurança. Por outro lado, considera que não existem outros meios menos restritivos que permitam garantir a realização desses objectivos de segurança interna e rodoviária.

VI — Apreciação

A — *Observações preliminares*

30. Como resulta dos considerandos da Directiva 92/22, esta directiva insere-se no quadro das medidas destinadas a estabelecer progressivamente, através do processo da plena harmonização, o mercado interno durante o período que termina em 31 de Dezembro de 1992. O objectivo desta iniciativa legislativa foi o de, através da introdução de um processo-tipo harmonizado de homologação, e da consequente harmonização das legislações nacionais sobre vidros de segurança, eliminar as diferenças subsistentes entre essas legislações que pudessem constituir obstáculos ao comércio.

31. Com a introdução do certificado de homologação CEE («marca de homologação CE» de acordo com a terminologia introduzida pela Directiva 2001/92) para todos os vidros de segurança que correspondam ao modelo homologado, a fiscalização técnica destes vidros nos outros Estados-Membros deixou de ser justificada. Para além do objectivo da criação do mercado interno, pretende-se também levar em conta as exigências da segurança rodoviária perante os múltiplos riscos que decorrem da utilização desses vidros.

32. O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 40/2003 dispõe que a Direcção-Geral de Viação não concede a homologação CE aos modelos de veículos que, por motivos relacionados com os tipos de vidro de segurança, não respeitem os requisitos constantes do Decreto-Lei n.º 40/2003. Está assim inequivocamente abrangida também a proibição do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003,

relativamente à afixação de películas coloridas nos vidros de automóveis de passageiros ou mercadorias.

33. Partindo da circunstância de que a concessão da homologação CE se rege pelas disposições da Directiva 92/22, tornava-se evidente que esta directiva deveria ser o critério para a apreciação de um eventual incumprimento do Tratado no caso vertente. Porém, em sentido contrário, aponta o facto de, como já anteriormente referido, esta directiva se aplicar a vidros fumados, mas não a películas coloridas. As disposições nacionais aplicáveis neste domínio não foram portanto harmonizadas a nível comunitário. Por isso, os Estados-Membros, na falta de disposições comuns ou harmonizadas, estão obrigados a garantir as liberdades fundamentais previstas no Tratado, incluindo a livre circulação de mercadorias, que é um dos princípios fundamentais da Comunidade [10].

34. Na falta de harmonização neste domínio, o quadro jurídico-material à luz do qual o Tribunal de Justiça deve apreciar a compatibilidade da disposição portuguesa em causa com o direito comunitário estende-se às normas de direito primário do Tratado CE e do Acordo EEE relativas à livre circulação de mercadorias [11].

35. Na perspectiva da repartição do ónus da prova, há que referir que, no quadro de um processo de incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, é à Comissão que incumbe provar a existência do alegado incumprimento. Em contrapartida, cabe ao Estado-Membro demandado contestar de forma consequente e fundamentada os factos alegados e as consequências deles retirados [12].

10 — Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE, a acção da Comunidade comporta um mercado interno caracterizado pela abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos, nomeadamente, à livre circulação de mercadorias. Do mesmo modo, o artigo 14.º, n.º 2, CE, prevê: «[o] mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias […] é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado». Estas disposições estão previstas, nomeadamente, nos artigos 28.º CE e segs. V., neste sentido, acórdão de 9 de Dezembro de 1997, Comissão/França (C-265/95, Colect., p. I-6959, n.ºs 24 e segs.). O objectivo do Acordo EEE, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, «é o de promover um reforço permanente e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as Partes Contratantes, em iguais condições de concorrência e no respeito por normas idênticas, com vista a criar um Espaço Económico Europeu homogéneo». Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), a fim de alcançar os objectivos definidos no n.º 1, a associação implica a livre circulação de mercadorias. Este domínio é regulado segundo os critérios estabelecidos nas disposições dos artigos 8.º e segs. V., neste sentido, o acórdão do Tribunal da EFTA de 16 de Dezembro de 1994, Restamark (E-1/94, 1994-1995 EFTA Court Report, 14, n.ºs 46 e segs.).

11 — É o que resulta, *a contrario*, da jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual, quando um domínio foi objecto de uma harmonização exaustiva a nível comunitário, toda e qualquer medida nacional deve ser apreciada à luz das disposições do acto que efectua essa harmonização e não das disposições do direito primário (v., neste sentido, acórdãos de 12 de Outubro de 1993, Vanacker e Lesage, C-37/92, Colect., p. I-4947, n.º 9; de 13 de Dezembro de 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Colect., p. I-9897, n.º 32; de 11 de Dezembro de 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Colect., p. I-14887, n.º 64; bem como de 14 de Dezembro de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C-309/02, Colect., p. I-11763, n.º 53). No mesmo sentido, também Dubois, L./Blumann, C. — *Droit matériel de l'Union européenne*, 4.ª ed., Paris, 2006, n.º 430, p. 275, segundo o qual uma norma de harmonização restringe as competências dos Estados-Membros nos termos do artigo 30.º CE. Enquanto uma harmonização completa os impede de limitarem a livre circulação de mercadorias, uma harmonização parcial deixa-lhes uma certa margem de intervenção no quadro dos limites estabelecidos pelo direito harmonizado.

12 — Acórdão de 22 de Setembro de 1988, Comissão/Grécia (272/86, Colect., p. 4875, n.º 21).

B — *Restrições à livre circulação de mercadorias*

36. A livre circulação de mercadorias é garantida, nos termos do artigo 28.º CE, especialmente através da proibição das restrições quantitativas à importação bem como de todas as medidas de efeito equivalente entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia. O artigo 11.º do Acordo EEE, no sentido normativo, é idêntico a esta disposição do direito comunitário [13].

37. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a proibição das medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, prevista no artigo 28.º CE, visa qualquer regulamentação dos Estados-Membros susceptível de colocar entraves, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, ao comércio intracomunitário [14]. E mesmo que uma medida nacional não tenha por objecto regular as trocas de mercadorias entre os Estados-Membros, o que é determinante é o efeito que esta produza sobre o comércio intracomunitário, efectiva ou potencialmente [15].

38. Após a análise de todos os elementos de facto trazidos ao conhecimento do Tribunal de Justiça não pode haver qualquer dúvida que, deste ponto de vista, a proibição em análise do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003 é uma medida de efeito equivalente no sentido desta definição. Tal proibição, mesmo que seja indiscriminadamente aplicável e não tenha por isso carácter discriminatório, quer pelo seu objectivo quer pelos seus efeitos, é susceptível de restringir ou até de impedir o comércio em Portugal de películas coloridas legalmente produzidas e/ou comercializadas noutro Estado-Membro ou num Estado signatário do Acordo EEE.

39. O Governo português reconhece que tal proibição tem o efeito de desfavorecer a comercialização das referidas películas coloridas em Portugal ou de a regular mais desfavoravelmente do que durante o período anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 40/2003. Assim, o carácter restritivo desta disposição não é discutido.

13 — V. acórdãos do Tribunal da EFTA de 16 de Dezembro de 1994, Restamark (E-1/94, 1994-1995 EFTA Court Report, 14, n.º 46), e de 27 de Junho de 1997, Tore Willemsen (E-6/96, 1997 EFTA Court Report, 3, n.º 43), segundo os quais o artigo 11.º do Acordo EEE e o artigo 28.º CE são materialmente iguais. V., também, acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Novembro de 2007, Ludwigs-Apotheke (C-143/06, Colect., p. I-0000, n.º 43), segundo o qual «as regras relativas à livre circulação de mercadorias definidas nos artigos 11.º e 13.º desse acordo são, no essencial, idênticas às estabelecidas nos artigos 28.º CE e 30.º CE».

14 — V. acórdãos de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, n.º 5; Colect., p. 423); de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.º 11); de 16 de Novembro de 2000, Comissão/Bélgica (C-217/99, Colect., p. I-10251, n.º 16); de 19 de Junho de 2003, Comissão/Itália (C-420/01, Colect., p. I-6445, n.º 25); de 23 de Setembro de 2003, Comissão/Dinamarca (C-192/01, Colect., p. I-9693, n.º 39); de 2 de Dezembro de 2004, Comissão/Países Baixos (C-41/02, Colect., p. I-11375, n.º 39); de 10 de Janeiro de 2006, De Groot en Slot Allium e Bejo Zaden (C-147/04, Colect., p. I-245, n.º 71); de 26 de Outubro de 2006, Comissão/Grécia (C-65/05, Colect., p. I-10341, n.º 27); de 15 de Março de 2007, Comissão/Finlândia (C-54/05, Colect., Colect., p. I-2473, n.º 30); de 20 de Setembro de 2007, Comissão/Países Baixos (C-297/05, Colect., p. I-7467, n.º 53).

15 — V. n.º 39 das conclusões do advogado-geral J. Mazák de 8 de Fevereiro de 2007 no processo Comissão/Bélgica (C-254/05, acórdão de 7 de Junho de 2007, Colect., p. I-4269).

40. Com efeito, uma proibição genérica como a estabelecida no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003 é susceptível de levar o consumidor a não adquirir as referidas películas coloridas e não apenas a não as utilizar. Como acertadamente alega a Comissão, é de esperar, segundo a experiência comum, que os potenciais interessados, comerciantes ou consumidores, sabendo que não poderão afixar tais películas nos vidros dos automóveis, nem sequer as comprem [16].

41. Isto só se aplica, de acordo com a análise das alegações das partes, quando não esteja em causa a utilização das películas em apreço para outros fins, como, por exemplo, em grandes superfícies de vidro em casas, jardins de Inverno ou estufas. Segundo informação da Comissão, as películas em causa distinguem-se, quer do ponto de vista da sua composição quer da sua produção industrial, das películas de protecção normalmente utilizadas em casas ou em edifícios. Os dois tipos de películas têm características técnicas diferentes, do ponto de vista da sua forma, cor e factor de transmissão regular, o que significa que não podem ser consideradas substituíveis. Este argumento não é de modo nenhum invalidado pelo argumento do Governo português, segundo o qual cabe ao fabricante determinar a sua funcionalidade e condições de aplicabilidade em cada caso. É precisamente no momento da determinação dos potenciais fins de utilização das películas que o fabricante tem normalmente de considerar aspectos essenciais, como a estética, os coeficientes de resistência aos elementos da natureza, bem como particularidades da estrutura da superfície do produto e de tratar e submeter o produto a um processo de fabrico que conduza às características pretendidas. Deste modo, a proibição em litígio pode conduzir a vedar aos fabricantes e aos comerciantes saídas comerciais inteiras.

42. É de rejeitar a alegação do Governo português de que com a revogação subsequente da proibição já não subsistem quaisquer restrições susceptíveis de afectar a comercialização em Portugal das referidas películas coloridas. É verdade que a República Portuguesa, inicialmente, se mostrou disposta a dar cumprimento às exigências do parecer fundamentado da Comissão relativamente à revogação da proibição, quando decidiu transformar o projecto de decreto regulamentar que estabelece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis [17], que passava a autorizar a homologação das

16 — V. n.º 20 da petição inicial da Comissão.

17 — Projecto de decreto regulamentar que estabelece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis.

películas coloridas em causa, num projecto de decreto-lei [18]. Segundo informação do Governo português, a alteração da forma do diploma visava garantir, nomeadamente, que esse diploma assuma na ordem jurídica portuguesa a natureza de acto legislativo, tornando evidente e formal a revogação da proibição prevista no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003. Este procedimento, como aliás reconhece o próprio Governo português, ficou suspenso por agora, até a Comissão se pronunciar sobre o texto reformulado da disposição legal em litígio.

43. A este respeito há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as alterações posteriormente ocorridas não são tomadas em consideração pelo Tribunal [19]. Não se pode excluir, no entanto, que uma alteração substancial das disposições nacionais pertinentes entre a data do expirar do prazo fixado para o cumprimento do parecer fundamentado e a propositura da acção por incumprimento não venha, eventualmente, a tornar largamente obsoleto o acórdão a proferir pelo Tribunal de Justiça, de modo que poderia ser preferível que a Comissão não intentasse uma acção, mas formulasse um novo parecer fundamentado precisando as acusações que pretendia manter face à alteração das circunstâncias [20]. No entanto, no caso em apreço, claramente não se verificou uma alteração substancial posterior da situação jurídica, uma vez que a República Portuguesa, ao contrário do que inicialmente garantiu, não revogou a proibição constante do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003 através da aprovação do decreto com valor de lei, deixando-a, pelo contrário, em vigor [21].

44. Perante a atitude hesitante da República Portuguesa relativamente à anunciada

18 — Da exposição de motivos do projecto de decreto regulamentar (anexo VI da petição inicial) comunicado à Comissão Europeia pela Representação de Portugal na União Europeia por ofício de 21 de Dezembro de 2005, resulta que, na opinião da Comissão Europeia, Portugal introduziu entraves à livre circulação de mercadorias que violam o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Pode-se ainda ler que Portugal está disposto a dar seguimento às pretensões da Comissão Europeia, estabelecendo condições mínimas técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos automóveis, que levam em conta tanto as exigências de segurança rodoviária como a livre circulação de mercadorias. O artigo 8.º, n.º 1, do projecto de decreto regulamentar estabelece que aos tipos de películas conformes com esse diploma é concedida a homologação nacional. O artigo 8.º, n.º 1, do mesmo projecto estabelece que se consideram como equivalentes à aprovação nacional as aprovações concedidas por outros Estados-Membros. O artigo 9.º prevê que as películas devem ostentar, de forma visível, a correspondente marca de homologação.

19 — Acórdãos Comissão/Bélgica (já referido na nota 15, n.º 39); de 18 de Julho de 2006, Comissão/Itália (C-119/04, Colect., p. I-6885, n.º 27); de 6 de Março de 2003, Comissão/Luxemburgo (C-211/02, Colect., p. I-2429, n.ºs 6 e 28); de 7 de Março de 2002, Comissão/Espanha (C-29/01, Colect., p. I-2503, n.º 11); de 15 de Março de 2001, Comissão/França (C-147/00, Colect., p. I-2387, n.º 26); de 21 de Junho de 2001, Comissão/Luxemburgo (C-119/00, Colect., p. I-4795, n.º 14); de 30 de Novembro de 2000, Comissão/Bélgica (C-384/99, Colect., p. I-10633, n.º 16); de 3 de Julho de 1997, Comissão/França (C-60/96, Colect., p. I-3827, n.º 15); de 17 de Setembro de 1996, Comissão/Itália (C-289/94, Colect., p. I-4405, n.º 20); e de 12 de Dezembro de 1996, Comissão/Itália (C-302/95, Colect., p. I-6765, n.º 13).

20 — Acórdãos de 9 de Dezembro de 2004, Comissão/França (C-177/03, Colect., p. I-11671, n.º 21), e de 1 de Fevereiro de 2005, Comissão/Áustria (C-203/03, Colect., p. I-935, n.ºs 27 a 32).

21 — Esta conclusão não é afectada pelo facto de o Governo português, como alegou na audiência, ter aprovado, em 31 de Outubro de 2007, uma proposta de lei que prevê a revogação do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003. Segundo informou o Governo português, essa lei só entra em vigor após a sua publicação no Jornal Oficial.

revogação da proibição em litígio e as indicações parcialmente contraditórias do Governo português sobre a situação actual do processo legislativo, sou de opinião de que a situação jurídica actual em Portugal não cumpre as exigências de segurança e de clareza jurídicas.

45. Segundo jurisprudência constante, a plena aplicação do direito comunitário impõe aos Estados-Membros não só que adeqúem as suas legislações ao direito comunitário, mas exige também que o façam através da adopção de disposições jurídicas susceptíveis de criar uma situação suficientemente precisa, clara e transparente que permita aos particulares conhecer todos os seus direitos e invocá-los perante os órgãos jurisdicionais nacionais [22]. Como já afirmei nas minhas conclusões no processo C-319/06, Comissão/Luxemburgo [23], este princípio é sobretudo aplicável quando o direito interno do Estado-Membro impõe obrigações aos particulares e comina sanções em caso de incumprimento. No caso vertente, é claro que a Direcção-Geral de Viação, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 40/2003, deve recusar a homologação quando não sejam respeitados os requisitos legais. Além disso, a infracção à proibição de utilização de películas coloridas constitui uma contra-ordenação punida com coima [24]. O artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 40/2003 comina uma coima de 30 a 150 EUR, sendo que a negligência, nos termos do n.º 3, é sempre punível.

C — *Justificação*

46. Cumpre agora verificar se este regime, apesar do seu efeito limitado sobre as trocas comerciais intracomunitárias, pode ser justificado por uma das razões previstas no artigo 30.º CE ou por uma das exigências imperativas de interesse geral reconhecidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça e se, eventualmente, essa restrição é adequada

22 — V., neste sentido, relativamente às directivas, acórdãos de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Itália (C-360/87, Colect, p.I-791,n.º12),ede15deJunhode1995,Comissão/Luxemburgo (C-220/94, Colect., p. I-1589, n.º 10). V., ainda, acórdãos de 18 de Janeiro de 2001, Comissão/Itália (C-162/99, Colect., p. I-541, n.os 22 a 25); de 6 de Março de 2003, Comissão/Luxemburgo (C-478/01, Colect., p. I-2351, n.º 20); e de 14 de Outubro de 2004, Comissão/Portugal (C-275/03, não publicado na Colectânea, n.º 33).

23 — V. o n.º 75 das minhas conclusões de 13 de Setembro de 2007 no processo Comissão/Luxemburgo (C-319/06), ainda pendente.

24 — Como pertinentemente afirma Lanord Farinelli, M. — «La norme technique: une source du droit legitime», *Revue française de droit administratif*, 2005, n.º 4, pp. 740 e segs., uma norma técnica visa orientar os comportamentos humanos, sem no entanto poder impor esse mesmo comportamento. Isso só é possível quando a norma técnica, através da sua incorporação numa norma jurídica, adquire carácter vinculativo e a norma jurídica prevê sanções em caso de infracção. Essas sanções podem ser de natureza administrativa, civil ou mesmo penal.

a atingir o objectivo prosseguido e não ultrapassa o necessário para o atingir [25].

47. No presente litígio, o Governo português alega que a proibição do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003 aqui em causa, é justificado por razões de segurança interna e de segurança rodoviária. A proibição foi estabelecida designadamente para garantir condições de visibilidade de fora para o interior do veículo. O objectivo desta proibição não foi, portanto, assegurar, através da transparência do pára-brisas, a visibilidade da estrada pelo condutor, mas antes permitir às autoridades competentes proceder a um controlo imediato do cumprimento das regras de trânsito por mera observação dos veículos e dos passageiros. Alega que a identificação visual clara dos passageiros e dos bens transportados é importante para a prevenção da criminalidade e para a segurança rodoviária, uma vez que facilita o controlo da correcta ocupação do interior do automóvel e do adequado uso dos cintos de segurança.

48. O Governo português invoca duas razões justificativas diferentes: por um lado a necessidade de prevenção e repressão da criminalidade e, por outro, as exigências da segurança rodoviária, as quais, embora tenham origem no domínio da ordem pública e da segurança [26], por razões sistemáticas devem ser analisadas separadamente.

1. Necessidade de prevenir e reprimir a criminalidade

49. O interesse nacional em reprimir eficazmente a criminalidade enquadra-se no domínio da ordem pública e segurança

25 — Ainda que a proibição em causa entre no âmbito de aplicação do artigo 28.º CE, segundo jurisprudência assente uma legislação nacional que constitua uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas pode justificar-se com base numa das razões de interesse geral enumeradas no artigo 30.º CE ou por exigências imperativas [v., neste sentido, acórdãos Comissão/Itália, já referido na nota 14, n.º 29), e de 5 de Fevereiro de 2004, Comissão/Itália, C-270/02, Colect., p. I-1559, n.º 21]. Em ambos os casos, a disposição nacional deve ser adequada a garantir a realização do objectivo prosseguido e não pode ir além do que é necessário para o atingir (v., designadamente, acórdãos de 20 de Junho de 2002, Radiosistemi, C-388/00 e C-429/00, Colect., p. I-5845, n.ºs 40 a 42; de 8 de Maio de 2003, ATRAL, C-14/02, Colect., p. I-4431, n.º 64); de 8 de Setembro de 2005, Yonemoto (C-40/04, Colect., p. I-7755, n.º 55); e de 10 de Novembro de 2005, Comissão/Portugal (C-432/03, Colect., p. I-9665, n.º 42).

26 — Segundo Leible, S./Grabitz/Hilf — *Das Recht der Europäischen Union*, parte I, artigo 30.º CE, n.ºs 12 e 15, os Estados-Membros dispõem de uma margem particularmente ampla para concretizar os conceitos de ordem pública e segurança pública. Uma ofensa à segurança pública resultante da circulação de mercadorias também se traduz, em regra, numa ameaça à vida e à saúde, subsumindo-se sem dificuldade naquele conceito. O mesmo vale para uma ameaça à segurança rodoviária (v. acórdão de 11 de Junho de 1987, Goffette e Gilliard, 406/85, Colect., p. 2525, em que a segurança rodoviária, ainda antes de ser reconhecida como exigência específica imperativa de interesse geral, foi subsumida no artigo 30.º CE).

pública, sendo os dois conceitos expressamente indicados como razões justificativas no artigo 30.º CE e no artigo 13.º do Acordo EEE.

50. A protecção da ordem pública e da segurança foi reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça como razão justificativa para uma medida nacional restritiva das liberdades fundamentais, sobretudo no âmbito da liberdade de circulação dos trabalhadores [27], da liberdade de estabelecimento da liberdade de prestação de serviços, do direito de associação da Comunidade Europeia com Estados terceiros [28], bem como, embora mais raramente, no que respeita à livre circulação de mercadorias [29]. Entre os objectivos legítimos que justificam uma restrição à livre circulação de mercadorias por razões de ordem pública, nos termos do artigo 30.º CE, contam-se, por exemplo, a necessidade da detecção e repressão do tráfico de veículos furtados ou roubados [30], a retenção de moedas de prata fora de circulação com vista à sua fundição pelo Estado [31] e a repressão da fraude no âmbito das restituições à exportação [32].

51. Em princípio, os Estados-Membros continuam, quanto ao essencial, a ser livres de determinar, consoante as suas

27 — O Tribunal de Justiça sempre salientou que a excepção de ordem pública constitui uma derrogação ao princípio fundamental da livre circulação de pessoas, que deve ser objecto de interpretação estrita, e cujo âmbito não pode ser unilateralmente determinado pelos Estados-Membros (acórdãos de 28 de Outubro de 1975, Rutili, 36/75, Colect., p. 415, n.º 27; de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau, 30/77, Colect., p. 715, n.º 33; de 27 de Abril de 2006, Comissão/Alemanha, C-441/02, Colect., p. I-3449, n.º 34; e de 7 de Junho de 2007, Comissão/Países Baixos, C-50/06, Colect., Colect., p. I-0000, n.º 42).

28 — Assim, por exemplo, relativamente ao conceito de ordem pública do artigo 14.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Acordo de associação entre a Comunidade Europeia e a Turquia. Segundo jurisprudência constante, os princípios consagrados nos artigos 39.º CE a 41.º CE devem ser transpostos, na medida do possível, para os nacionais turcos que beneficiam dos direitos reconhecidos pela Decisão n.º 1/80. Consequentemente, no que diz respeito à determinação do alcance da excepção de ordem pública prevista no artigo 14.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, há que fazer referência à interpretação dada à mes-ma excepção em matéria de livre circulação dos trabalhadores nacionais dos Estados-Membros da Comunidade. Esta interpretação justifica-se tanto mais quanto a referida disposição está redigida em termos quase idênticos aos do artigo 39.º, n.º 3, CE. V., a este respeito, acórdãos de 4 de Outubro de 2007, Polat (C-349/06, Colect., p. I-0000); de 16 de Fevereiro de 2006, Torun (C-502/04, Colect., p. I-1563); de 10 de Fevereiro de 2000, Nazli (C-340/97, Colect., p. I-957, n.º 56); e de 11 de Novembro de 2004, Cetinkaya (C-467/02, Colect., p. I-10895, n.º 43).

29 — Sobre o conceito de ordem pública no direito comunitário, v. as minhas conclusões de 13 de Setembro de 2007 no processo Comissão/Luxemburgo (já referido na nota 23), actualmente pendente no Tribunal de Justiça, n.os 40 a 44. No acórdão de 14 de Outubro de 2004, Omega (C-36/02, Colect., p. I-9609, n.º 26), o Tribunal de Justiça analisou a justificação de uma medida nacional de proibição de uma actividade económica, adoptada por motivos de protecção da ordem pública por essa actividade violar a dignidade humana, baseando-se para essa análise apenas nas disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços e nas correspondentes regras de excepção (artigo 55.º CE conjugado com o artigo 46.º, n.º 1, CE), embora tivesse considerado, em princípio, pertinentes as normas relativas à livre circulação de mercadorias. Na opinião de von Müller-Graff, P.-C. — *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (redacção de Angela Bardenhewer-Rating e o.), 6.ª ed., Baden-Baden, 2003-2004, artigo 30.º CE, n.º 49, o conceito de ordem pública deve entender-se — a maioria das vezes juntamente com o conceito de segurança pública — como um «conceito universal». Por este motivo, só se pode recorrer à exigência do interesse público nos casos em que não seja pertinente nenhum dos outros bens jurídicos enumerados no artigo 30.º Segundo este autor, até hoje, os Estados-Membros só invocaram razões de interesse público para justificar medidas restritivas em situações pontuais. Fischer, P./Köck, H./Karollus, M. — *Europarecht*, 4.ª ed., Viena, 2002, p. 756, n.º 1579, assinalam também que só raramente a ordem pública se circunscreve ao âmbito de aplicação do artigo 30.º CE.

30 — Acórdãos de 17 de Junho de 1987, Comissão/Itália (154/85, Colect., n.os 13 e segs.), e de 30 de Abril de 1991, Boscher (C-239/90, Colect., p. I-2023, n.º 23).

31 — Acórdão de 23 de Novembro de 1978, Thompson (7/78, Colect., p. 765, n.os 32 a 34).

32 — Acórdão de 22 de Junho de 1994, Deutsche Milchkontor (C-426/92, Colect., p. I-2757, n.º 44).

necessidades nacionais, as exigências de ordem pública e de segurança pública. No entanto, há que ter sempre em conta que os conceitos de ordem pública e de segurança pública são conceitos próprios do direito comunitário, que delimitam o âmbito de aplicação das liberdades fundamentais e, por isso, devem ser definidos autonomamente e não, por exemplo, com base numa ou mais ordens jurídicas nacionais [33]. O recurso ao significado desses conceitos nas ordens jurídicas dos Estados-Membros é inadmissível sobretudo se estiverem em causa conceitos que permitam a restrição das liberdades fundamentais ou de outros direitos subjectivos. Por isso, seria errado estabelecer um paralelismo, por exemplo, com os conceitos de segurança pública e ordem pública constantes das normas de direito policial dos Estados-Membros, sem levar em conta as especificidades do direito comunitário nem os objectivos do Tratado [34]. Sou de opinião que não há nenhum motivo efectivo para transpor para o direito comunitário a tradicional distinção entre as medidas policiais no âmbito da prevenção da criminalidade enquanto parte da missão de protecção das forças de segurança pública e as medidas repressivas enquanto parte do processo penal, pelo que as medidas policiais mencionadas pelo Governo português também se devem subsumir ao conceito de ordem pública do artigo 30.º CE e do artigo 13.º do Acordo EEE, sobretudo quando, como sucede no caso em apreço, são apresentadas de forma tão indefinida ou indiferenciada.

52. A interpretação dos conceitos de ordem pública e de segurança pública compete ao Tribunal de Justiça [35], pelo que é vedado aos Estados-Membros determinarem unilateralmente o respectivo alcance, sem fiscalização das instituições da Comunidade. Enquanto excepções às liberdades fundamentais, esses conceitos devem ser alvo de interpretação estrita. Isso não exclui que circunstâncias específicas possam justificar o recurso ao conceito de ordem pública, devendo, excepcionalmente, ser reconhecida aos Estados-Membros uma margem de apreciação dentro dos limites impostos pelo Tratado [36].

53. De acordo com jurisprudência assente, o recurso, por uma autoridade nacional, à noção de ordem pública pressupõe, de qualquer modo, a existência, além da perturbação da ordem social que qualquer infracção à lei constitui, de uma ameaça

33 — Acórdãos de 2 de Abril de 1998, EMU Tabac (C-296/95, Colect., p. I-1605, n.º 30); de 23 de Março de 1982, Levin (53/81, Colect., p. 1035, n.os 10 a 12); e de 14 de Janeiro de 1982, Corman (64/81, Colect., p. 13, n.º 8). Os conceitos do direito comunitário não podem ser definidos por referência às normas jurídicas dos Estados-Membros. O recurso ao significado dos conceitos nas ordens jurídicas dos Estados-Membros está excluído sobretudo se estiverem em causa conceitos que permitam aos Estados-Membros restringir liberdades fundamentais ou outros direitos subjectivos (v. Schütz, H.-J,/Bruha, T./König, D. — *Casebook Europarecht*, Munique, 2004, pp. 451 e segs.).

34 — Na opinião de Bröhmer, J., *in* Calließ/Ruffert (Editores), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3.ª ed., 2007, artigo 46.º, n.º 4, p. 801, o paralelismo, por exemplo, com os conceitos de segurança pública e ordem pública do direito policial dos Estados-Membros só proporciona um auxílio limitado para a definição dos conceitos de direito comunitário de «segurança pública» e «ordem pública». Segundo Piska, C. — *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, Viena, 2003, 3.ª ed., artigo 30.º CE, n.º 26, o conceito jurídico-comunitário de ordem pública não tem natureza policial, na acepção do direito nacional.

35 — V. acórdãos Rutili (já referido na nota 27, n.º 27); de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau (já referido na nota 27, n.º 33); de 29 de Abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, Colect., p. I-5257, n.os 64 e 65); de 31 de Janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, Colect., p. I-1097, n.º 45); Comissão/Alemanha (já referido na nota 27, n.º 34); e Comissão/Países Baixos (já referido na nota 27, n.º 42).

36 — V. acórdão de 14 de Dezembro de 1974, Van Duyn (41/74, Colect., p. 567, n.os 18 e 19).

real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade [37]. No entanto, no presente processo o Governo português não apresentou nenhum elemento que possa indiciar a eventual existência de uma ameaça grave para a ordem pública em Portugal. Consequentemente, é vedado o recurso ao artigo 30.º CE e ao artigo 13.ºdo Acordo EEE, para legitimar a proibição constante do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003 com fundamento na prevenção e repressão da criminalidade.

2. Exigências de segurança rodoviária

54. O Governo português alega que a proibição em litígio foi instituída com o objectivo de garantir a segurança dos condutores de veículos automóveis, objectivo esse que, refira-se, não é expressamente mencionado no artigo 30.º CE nem no artigo 13.º do acordo EEE. Não obstante, é indiscutível que a segurança rodoviária é um dos objectivos prosseguidos pelo direito comunitário [38]. Segundo jurisprudência assente, a segurança rodoviária também deve ser reconhecida como razão imperativa de interesse geral susceptível de justificar um entrave à livre circulação de mercadorias [39].

55. Além disso, entre os fundamentos de justificação referidos no artigo 30.º CE e

37 — Acórdãos Rutili (já referido na nota 27, n.º 28); Bouchereau (já referido na nota 27, n.º 35); de 14 de Março de 2000, Scientology (C-54/99, Colect., p. I-1335, n.º 17); de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica (C-355/98, Colect., p. I-1221, n.º 28); de 19 de Janeiro de 1999, Calfa (C-348/96, Colect., p. I-11, n.ºs 21 e 23); Orfanopoulos e Oliveri (já referido na nota 35, n.º 66); Comissão/Espanha (já referido na nota 35, n.º 46); Comissão/Alemanha (já referido na nota 27, n.º 35); e Comissão/Países Baixos (já referido na nota 27, n.º 43).

38 — A melhoria da segurança rodoviária reveste especial importância na União Europeia, atendendo a que se verificam anualmente 1,3 milhões de acidentes, com mais de 40 000 mortos e 1,7 milhões de feridos. A este respeito, a Comissão propôs, no Livro Branco sobre a política europeia de transportes, de 12 de Setembro de 2001 [COM(2001) 370 final] que a União Europeia fixasse como objectivo a redução do número de mortos para metade até 2010. Todos os Estados-Membros se vêem confrontados com os mesmos problemas de segurança rodoviária, nomeadamente, o excesso de velocidade, o consumo de álcool, a não colocação do cinto de segurança, protecção insuficiente contra colisões, os «pontos negros», a inobservância dos períodos de condução e de repouso nos transportes de mercadorias e deficientes condições de visibilidade. O artigo 71.º, n.º 1, alínea c), CE contém normas de habilitação especiais para a aprovação de medidas de segurança rodoviária. Estas estão estreitamente relacionadas com a aproximação das legislações em matéria de normas técnicas e, como tal, com a harmonização das condições de concorrência. A Comunidade aprovou um grande número de medidas relevantes. Estas dizem respeito, entre outros, ao registo de veículos automóveis, à homologação dos dispositivos de direcção dos veículos automóveis, aos sistemas de travagem, à potência dos motores ou às características dos veículos de transporte de mercadorias perigosas. Tratam ainda dos valores das emissões de substâncias poluentes, do cálculo do consumo de combustível e da emissão de CO^2, níveis sonoros admissíveis ou das dimensões e peso de determinados veículos. Este domínio reveste importância central na aproximação das legislações a nível comunitário. Enquadra-se no contexto da segurança rodoviária em sentido amplo a legislação comunitária sobre a carta de condução europeia. São ainda reguladas a nível comunitário a obrigação de utilização do cinto de segurança em determinados veículos e medidas inspiradas na política ambiental, como o consumo obrigatório de gasolina sem chumbo. A regulamentação europeia da hora de Verão também tem na sua base argumentos de política de transportes (v., a este propósito, Oppermann, T. — *Europarecht*, 3.ª ed., § 22, n.º 21, p. 470).

39 — V., entre outros, acórdão Comissão/Finlândia (já referido na nota 14, n.º 40); de 5 de Outubro de 1994, Van Schaik (C-55/93, Colect., p. I-4837, n.º 19); de 12 de Outubro de 2000, Snellers (C-314/98, Colect., p. I-8633, n.º 55); e de 21 de Março de 2002, Cura Anlagen (C-451/99, Colect., p. I-3193, n.º 59). V. as conclusões do advogado-geral P. Léger de 5 de Outubro de 2006 no processo Comissão/Itália, ainda pendente (C-110/05, n.º 44).

pelo artigo 13.º do Acordo EEE conta-se também a protecção da vida e da saúde das pessoas [40]. Trata-se, aqui, de bens jurídicos cuja protecção é o centro da prevenção dos acidentes rodoviários à escala comunitária. Dado que o conceito de segurança rodoviária abrange, entre outros, tanto a protecção da saúde como da vida das pessoas no contexto dos dados da circulação rodoviária, a seguir partir-se-á do princípio que há uma relação de especialidade entre estes bens jurídicos, pelo que a apreciação jurídica tem de incidir prioritariamente sobre a amplitude da razão justificativa da segurança rodoviária.

56. Um elevado factor de transmissão regular da luz para vidros de segurança e pára-brisas nos veículos a motor facilita a execução dos controlos policiais e contribui para a segurança rodoviária, visto que permite aos agentes da polícia verificar, mediante a simples observação dos veículos que circulam, se não é ultrapassada a lotação máxima do veículo e/ou é acatada a obrigação legal de uso de cinto de segurança [41]. Nessa medida, a proibição de afixação de películas coloridas nos vidros dos automóveis é seguramente adequada a alcançar o objectivo da segurança rodoviária.

57. Todavia, chego à conclusão que a proibição em litígio, constante do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003, sucumbe à análise jurídica da sua compatibilidade com o direito comunitário, por violação do princípio da proporcionalidade.

D — *Proporcionalidade*

58. Por um lado, é indiscutível que, não existindo normas de harmonização, compete aos Estados-Membros decidir, nos limites estabelecidos pelo Tratado, do nível a que pretendem assegurar a protecção da saúde e da vida das pessoas [42]. Também é indiscutível que a protecção eficaz de bens jurídicos tão importantes como os referidos bens jurídicos «saúde» e «vida», ou, especialmente, a «segurança rodoviária», frequentemente pressupõe medidas preventivas por parte das autoridades nacionais, pelo que, em princípio, é da competência aos Estados-Membros determinar a extensão das fiscalizações a efectuar [43].

59. Por outro lado, não põe em causa o facto de uma excepção ao princípio da livre

40 — V., também, as supramencionadas conclusões do advogado-geral P. Léger de 5 de Outubro de 2006, Comissão/Itália (C-110/05, n.º 46).

41 — O uso obrigatório de cintos de segurança está regulado a nível comunitário pela Directiva 91/671/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao uso obrigatório de cintos de segurança nos veículos de menos de 3,5 toneladas (JO L 373, p. 26), alterada pela Directiva 2003/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Abril de 2003 (JO L 115, p. 63).

42 — Acórdãos de 27 de Junho de 1996, Brandsma (C-293/94, Colect., p. I-3159, n.º 11); Comissão/Portugal (já referido na nota 25, n.º 44); e Comissão/Bélgica (já referido na nota 15, n.º 35).

43 — Acórdão Deutscher Apothekerverband (já referido na nota 11, n.º 103), e Comissão/Portugal (já referido na nota 25, n.º 44).

circulação de mercadorias, ao abrigo do artigo 30.º CE, ou ditada por razões imperiosas de interesse geral, só se justificar se as autoridades nacionais demonstrarem que a referida excepção é necessária para realizar um ou vários objectivos nele mencionados e está em conformidade com o princípio da proporcionalidade [44]. Além disso, considero que, neste contexto, é indispensável recordar que as razões justificativas susceptíveis de ser invocadas por um Estado-Membro devem ser acompanhadas das provas apropriadas ou de uma análise da oportunidade e da proporcionalidade da medida restritiva adoptada por esse Estado, bem como de elementos precisos que permitam sustentar a sua argumentação [45].

60. A República Portuguesa não forneceu ao Tribunal de Justiça os elementos de informação adequados — por exemplo, estudos, relatórios, estatísticas — que lhe permitam, se for caso disso, concluir que as restrições ao princípio da livre circulação de mercadorias em causa se justificam por razões previstas nos artigo 30.º CE e 11.º do Acordo EEE ou por exigências imperativas de ordem pública e que a utilização de quaisquer películas coloridas, qualquer que seja a sua cor e sejam quais forem as suas características, nomeadamente em termos de factor de transmissão regular da luz, implica um risco para a segurança rodoviária.

61. A prova da existência desse risco para a segurança rodoviária será tanto mais necessária quanto é certo que a República Portuguesa não proíbe a utilização de vidros fumados, embora estes — à semelhança das películas coloridas controvertidas — não garantam uma visibilidade a cem por cento. O tratamento diferenciado de situações essencialmente idênticas exige uma justificação rigorosa da restrição à livre circulação de mercadorias. Consequentemente, a República Portuguesa não cumpriu o seu ónus de alegação e prova nem durante o procedimento pré-contencioso nem no processo no Tribunal de Justiça.

62. Independentemente desta conclusão, a proibição absoluta das películas controvertidas revela-se desproporcionada como medida de garantia da segurança rodoviária, pois, como a Comissão acertadamente alegou, os Estados-Membros podem sempre exigir com base na Directiva 2001/92, que o factor mínimo de transmissão regular seja de 70% para os vidros do pilar B e de 75% para os pára-brisas. Na verdade, os efeitos jurídicos

44 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 30 de Novembro de 1983, Van Bennekom (227/82, Recueil, p. 3883, n.º 40); de 13 de Março de 1997, Morellato (C-358/95, Colect., p. I-1431, n.º 14); de 8 de Maio de 2003, ATRAL (C-14/02, Colect., p. I-4431, n.º 67); e Comissão/Itália (já referido na nota 25, n.º 22). Quanto ao significado, na ordem jurídica instituída pelo Acordo EEE, da proporcionalidade das medidas dos Estados partes no acordo que restringem a livre circulação de mercadorias, v. acórdãos do Tribunal da EFTA de 27 de Junho de 1997, Tore Wilhelmsen AS/Oslo kommune (E-6/96, 1997 EFTA Court Report, p. 53, n.os 79, 87, 91 e 92), e de 25 de Fevereiro de 2005, Pedicel/Sosialog helsedirektoratet (E-4/04, 2005 EFTA Court Report, p. 1, n.os 55 e 56).

45 — Acórdãos de 13 de Novembro de 2003, Lindman (C-42/02, Colect., p. I-13519, n.º 25); de 18 de Março de 2004, Leichtle (C-8/02, Colect., p. I-2641, n.º 45); de 7 de Julho de 2005, Comissão/Áustria (C-147/03, Colect., p. I-5969, n.º 63); de 16 de Fevereiro de 2006, Rockler (C-137/04, Colect., p. I-1441, n.º 25); de 16 de Fevereiro de 2006, Öberg (C-185/04, Colect., p. I-1453, n.º 22); e Comissão/Bélgica (já referido na nota 15, n.º 36). De acordo com Kingreen, T., *in* Calliess/Ruffert (Editores), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3.ª ed., 2007, artigos 28.º CE e 30.º CE, n.º 199, para a protecção da saúde e da vida os Estados-Membros não se podem alicerçar em presunções ou afirmações. O grau deste dever de fundamentação, enquanto expressão do princípio da proporcionalidade, depende sobretudo da intensidade, no caso concreto, da ameaça e do grau de probabilidade de que esta se concretize. Porém, não é necessário que já se tenha verificado um dano, pois uma protecção eficaz frequentemente pressupõe medidas preventivas. Porém, existe o dever, que em regra é apreciado no âmbito da exigibilidade, de concretizar razoavelmente a necessidade da intervenção, com base em conhecimentos científicos ou padrões europeus/internacionais.

do Regulamento n.º 43 estendem-se à ordem jurídica comunitária e, consequentemente, às ordens jurídicas dos Estados-Membros. Por um lado, o Regulamento n.º 43 foi integrado no direito comunitário pela Decisão 97/836/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 1997, relativa à adesão da Comunidade Europeia ao Acordo UNECE de 20 de Março de 1958 revisto [46], com efeitos a partir de 24 de Março de 1998. Nos termos do artigo 300.º, n.º 7, o acordo e o Regulamento n.º 43 são vinculativos tanto para a Comunidade como para os seus Estados-Membros. Além disso, a Directiva 2001/92, no seu terceiro considerando e no anexo II B, remete para o Regulamento n.º 43, que estabelece diversas especificações técnicas quanto à qualidade e à montagem de vidros, entre as quais se encontram precisamente os referidos valores mínimos para o factor de transmissão regular da luz, pelo que estas especificações técnicas devem ser levadas em conta, de modo análogo, no âmbito dos ensaios com vista à homologação CEE nos termos da Directiva 92/22.

63. Atendendo a que à introdução destes valores mínimos para o factor de transmissão regular está subjacente a preocupação em garantir a segurança rodoviária [47], para concretizar esse objectivo seria largamente suficiente exigir que esses valores não fossem excedidos quando as películas coloridas controvertidas fossem utilizadas para fins específicos, isto é, para afixação nos vidros dos automóveis. Em última análise, isso equivaleria a restringir a proibição actualmente em vigor, no sentido de manter apenas a proibição da utilização das películas que, por terem um factor de transmissão regular insuficiente, não podem garantir a observância dos valores prescritos pelo regulamento. Além disso, seria possível uma maior restrição do alcance dessa proibição, que apenas incidiria sobre os vidros que efectivamente possibilitam o controlo dos veículos pela polícia. Estariam em causa tanto os pára-brisas do automóvel, como os vidros ao lado dos assentos dos ocupantes do veículo, mas já não a janela da retaguarda. Deste modo, não só seria garantido o controlo policial dos veículos que circulam na estrada através da simples observação dos mesmos, como também essa medida teria escassos efeitos na livre circulação de mercadorias, ao contrário do que sucede com a proibição em litígio. É manifesto que, com a proibição absoluta das películas controvertidas do artigo 2.º, n.º 1, do. Decreto-Lei n.º 40/2003, a legislação portuguesa vai além do necessário para concretizar o objectivo prosseguido. Consequentemente, no tocante à garantia da segurança rodoviária, não se pode considerar que esta medida de direito interno seja necessária nem proporcionada.

46 — Decisão 97/836/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 1997, relativa à adesão da Comunidade Europeia ao Acordo da Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas relativo à adopção de prescrições técnicas uniformes aplicáveis aos veículos de rodas, aos equipamentos e às peças susceptíveis de serem montados ou utilizados num veículo de rodas e às condições de reconhecimento recíproco das homologações emitidas em conformidade com essas prescrições («acordo de 1958 revisto») (JO L 346, p. 78). O anexo II desta decisão dispõe que, na data da sua adesão ao acordo revisto e no que refere aos equipamentos e peças de veículos com rodas, a Comunidade Europeia tenciona limitar essa adesão ao reconhecimento e aceitação de determinados regulamentos da UNECE, constantes de uma tabela, com a série de alterações indicada, em vigor à data da adesão. Da tabela consta o Regulamento ECE n.º 43, «Vidraças de segurança». Segundo Sündermann, B., *loc. cit.* (nota 5), pp. 51, 54, por força do artigo 300.º, n.º 7, CE, conjugado com o artigo 1.º, n.º 4 (para novos regulamentos) e com o artigo 1.º, n.º 7 (para os regulamentos existentes da revisão 2 do acordo de 1958), não é necessário nenhum acto normativo adicional para incorporar estes regulamentos e/ou alterações a regulamentos no direito interno dos Estados-Membros. Logo, o acordo e o Regulamento ECE n.º 43 são vinculativos tanto para a Comunidade como para os seus Estados-Membros.

47 — A harmonização das normas técnicas para veículos a motor, sob a égide da Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas (UNECE) e a nível comunitário, prossegue fundamentalmente três objectivos: a segurança rodoviária, a protecção do ambiente e a garantia do acesso ao mercado do comércio dos veículos a motor mediante a eliminação de restrições de cariz técnico a esse comércio. V. Sündermann, B., *loc. cit.* (nota 5), pp. 49, 50 e 55; Oppermann T., *loc. cit.* (nota 38), § 22, n.º 21, p. 470 e § 18, n.º 43, p. 388; Langner, «Technische Vorschriften und Normen», *in* Dauses (Editor), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. VI., n.os 1, 4, p. 118).

64. Também é manifesto que a República Portuguesa não põe seriamente em causa esta conclusão, quando alega, na tréplica, que não é impossível considerar outras soluções, incluindo, eventualmente, meios não normativos. Apesar disso, não apresentou provas que corroborassem a sua tese de nenhuma solução alternativa é adequada a garantir a segurança rodoviária.

65. A norma nacional constante do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003 não pode ser justificada por motivos relacionados com a segurança rodoviária, por violação do princípio da proporcionalidade. Assim, essa norma deve ser declarada incompatível com o artigo 28.º CE e com o artigo 11.º do Acordo EEE.

66. Por conseguinte, chego à conclusão de que, ao proibir, no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003, de 11 de Março de 2003, a afixação de películas coloridas nas vidraças dos veículos automóveis, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 30.º CE e dos artigos 11.º e 13.º do Acordo EEE, dado que essa proibição impede a comercialização em Portugal das películas coloridas legalmente fabricadas e/ou comercializadas num outro Estado-Membro ou num Estado signatário do Acordo EEE.

VII — Quanto às despesas

67. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a República Portuguesa sido vencida, há que condená-la nas despesas.

VIII — Conclusão

68. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1. Declare que ao proibir, no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2003, de 11 de Março de 2003, a afixação de películas coloridas nas vidraças dos veículos

automóveis, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 30.º CE e dos artigos 11.º e 13.º do Acordo EEE, dado que essa proibição impede a comercialização em Portugal das películas coloridas legalmente fabricadas e/ou comercializadas num outro Estado-Membro ou num Estado signatário do Acordo EEE;

2. Condene a República Portuguesa nas despesas.