CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 13 de Fevereiro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, o Tribunal da Relação de Lisboa apresentou, no âmbito de um pedido prejudicial, quatro questões relativas à compatibilidade com a legislação comunitária de certas restrições nacionais na regulamentação do ensino da condução. O Tribunal da Relação pretende saber se as restrições são compatíveis com as normas do Tratado relativas à livre circulação de pessoas e de serviços e com as normas de concorrência do Tratado, bem como pretende conhecer a interpretação e os efeitos da Primeira Directiva 80/1263/CEE do Conselho, de 4 de Dezembro de 1980, relativa à criação de uma carta de condução comunitária (JO L 375, p. 1; EE 07 F2 p. 259), a seguir «a directiva sobre a carta de condução».

2. O pedido é feito no âmbito de um recurso para o Tribunal da Relação da decisão do Tribunal de Comarca de Loures que considerou J. Morais culpado de ter infringido o artigo 7.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 6/82, de 12 de Janeiro de 1982 (a seguir «decreto-lei»), e o condenou a pagar a multa de 20 000 ESC. O artigo 7.° do decreto-lei determina que as escolas de condução apenas podem ministrar instrução na área do concelho em que estão situadas, salvo quando lhes tenha sido concedida uma autorização especial ou quando não existam escolas de condução nos concelhos limítrofes. Sucede que, em 27 de Maio de 1989, J. Morais foi encontrado a dar uma lição de condução numa auto-estrada, dentro do concelho de Loures, apesar de ser empregado de uma escola de condução que se situa no vizinho concelho de Lisboa. O concelho de Loures tem as suas próprias escolas de condução, e não fora concedida qualquer autorização especial à entidade patronal de J. Morais para aí ministrar instrução.

Compatibilidade com o Tratado

3. As primeiras duas questões submetidas pelo Tribunal da Relação são as seguintes:

«1) A disposição do n.° 1 do artigo 7.° do Decreto-Lei n.° 6/82 pode ou deve ser considerada como violadora das regras sobre livre circulação de pessoas e serviços e, nomeadamente, das disposições dos artigos 52.°, 53.°, 54.°, n.os 2 e 3, alínea c), 56.° e 57.° do Tratado (sobre direito de estabelecimento), 60.°, alínea a), 63.°, n.° 2, e 65.° do mesmo Tratado (sobre livre circulação de serviços), 85.°, n.° 1, alínea c) (sobre as regras de concorrência), e, como tal, não aplicável nos diferentes direitos internos?

* Língua original: inglês.

2) As regras de livre circulação de pessoas, serviços e mercadorias, constantes do Tratado, e cuja previsão respeita aos cidadãos ou mercadorias de um país em relação a situações que se verificam noutro país membro da Comunidade, devem ou não ser igualmente aplicadas aos casos em que os possíveis entraves à livre circulação se verifiquem quanto a cidadãos de um só país e dentro da área geográfica deste?»

Na minha opinião, é adequado considerar em primeiro lugar a segunda destas duas questões.

Questão 2

4. A segunda questão colocada ao Tribunal de Justiça pretende essencialmente saber se as disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas, serviços e mercadorias se aplicam a situações puramente internas de um Estado-membro, isto é, a situações em que nenhum elemento de facto estabeleça a conexão com outro Estado-membro. Deve, no entanto, observar-se que o presente processo não parece levantar qualquer problema relativo à livre circulação de mercadorias, em contraposição com a de pessoas ou serviços.

5. O Tribunal de Justiça já decidiu, em numerosas ocasiões, que as disposições do Tratado relativas à circulação de pessoas e serviços se não aplicam a situações que, sob todos os aspectos, se localizam no interior de um Estado-membro: ver, quanto à liberdade de estabelecimento, os acórdãos de 8 de Dezembro de 1987, Gauchard, n.os 10 a 12 (20/87, Colect., p. 4879), de 3 de Outubro de 1990, Nino, n.os 10 e 11 (C-54/88, C-91/88 e C-14/89, Colect., p. I-3537), e de 28 de Janeiro de 1992, López Brea e Hidalgo Palacios, n.° 7 (C-330/90 e C-331/90, Colect., p. I-323); e, sobre a livre circulação de serviços, os acórdãos de 18 de Março de 1980, Debauve, n.° 9 (52/79, Recueil, p. 833), e de 23 de Abril de 1991, Höfner, n.os 37 a 39 (C-41/90, Colect., p. I-1979). No que respeita, portanto, à liberdade de circulação de pessoas e serviços, é claro que a segunda questão submetida ao Tribunal de Justiça deve ter uma resposta negativa.

6. Além disso, as circunstâncias do presente processo parecem efectivamente ser um exemplo de uma situação que é puramente interna de Portugal. Assim, verifica-se que J. Morais é um nacional português que está empregado numa escola de condução estabelecida em Portugal. Não há qualquer indicação de que no presente caso exista qualquer restrição à prestação de serviços a, ou por, pessoas provenientes de outros Estados-membros. Além do mais, a possibilidade teórica de J. Morais poder, em futuras ocasiões, ter alunos nacionais de outros Estados-membros não é suficiente para demonstrar tal conexão: v. o acórdão Höfner, já referido, n.° 39. Pela resposta que sugeri para a segunda questão, pode, portanto, ver-se que, para responder à primeira questão submetida ao Tribunal de Justiça, é apenas necessário considerar a compatibilidade das disposições nacionais em questão com as regras de concorrência do Tratado.

Questão 1

7. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os Estados-membros não podem manter em vigor quaisquer medidas que privem de efeito os artigos 85.° e 86.° do Tratado. Tais medidas são proibidas pelo segundo parágrafo

do artigo 5.° ou, quando aplicável, pelo artigo 90.°, n.° 1. Um Estado-membro não pode, em especial, criar uma situação pela qual as empresas sejam obrigadas a agir de um modo tal que, se ele resultasse de um acordo ou de uma prática concertada, seria contrário ao artigo 85.°, quer as empresas em questão sejam ou não empresas a que o Estado-membro tenha concedido direitos especiais ou exclusivos: v. acórdãos de 16 de Novembro de 1977, GB-Inno, n.os 32, 33 e 42 (13/77, Recueil, p. 2115), e de 23 de Abril de 1991, Höfner, já referido, n.° 27.

8. As disposições nacionais que obriguem as empresas a agir de um modo tal que seria contrário ao artigo 85.° n.° 1, alínea c), do Tratado, por exemplo por o efeito da medida ser o de dividir o mercado de acordo com a área geográfica, são, pois, em princípio, proibidas. A medida em questão no presente processo tem efectivamente a aparência de medida anticoncorrência, e não foi adiantada qualquer razão convincente para isso. No entanto, o n.° 1 do artigo 85.° só é violado se a prática resultante for susceptível de afectar o comércio entre os Estados-membros. Nas suas observações escritas, a Comissão indica que parece não haver possibilidades de tal comércio ser afectado nas presentes circunstâncias, como, por exemplo, seria o caso se, a não serem as disposições nacionais na matéria, escolas de condução estabelecidas noutros Estados-membros pudessem tentar ministrar instrução em Portugal.

9. Deve, no entanto, realçar-se que, contrariamente à posição aparentemente tomada pela Comissão neste processo, o critério para determinar se um acordo ou prática é susceptível de afectar o comércio entre os Estados-membros, para efeitos de aplicação do artigo 85.°, n.° 1, do Tratado, não coincide com o critério destinado a determinar se uma situação pode ser descrita como mais do que puramente interna, para efeitos de aplicação das disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas ou serviços. Assim, por exemplo, pode considerar-se que um acordo de distribuição exclusiva afecta, real ou potencialmente, o comércio entre os Estados-membros mesmo quando todas as partes do acordo estão estabelecidas no território de um mesmo Estado-membro e o acordo apenas incide sobre a distribuição de produtos nacionais; porque um tal acordo pode, ainda assim, ter repercussões na distribuição de outros produtos: v. o acórdão de 16 de Junho de 1981, Salonia, n.os 14 a 16 (126/80, Recueil, p. 1563). Na minha opinião, o mesmo princípio seria válido no caso de um acordo relativo a serviços. No entanto, parece-me que, no presente processo, não seria possível concluir que as disposições em questão têm o tipo de efeito exigido. Isto porque, para serem proibidas pelo artigo 85.°, n.° 1, alínea c), conjugado com o artigo 5.°, as disposições controvertidas devem ser consideradas equivalentes, no seu efeito, a uma rede de acordos ou práticas concertadas entre instrutores de condução portugueses. É, no entanto, claro que uma tal rede não poderia afectar a liberdade de os instrutores não portugueses oferecerem os seus serviços em Portugal. É certo que as próprias disposições nacionais poderiam impor tal restrição, mas se tal acontecesse elas seriam abrangidas, se o fossem, pelo artigo 59.°, e não pelo artigo 85.°

10. Concluo, portanto, que as disposições nacionais como as do artigo 7.°, n.° 1, do decreto-lei não devem ser consideradas, em circunstâncias como as do presente caso, contrárias às regras de concorrência do Tratado.

Compatibilidade com a directiva sobre a carta de condução

11. As terceira e quarta questões submetidas pelo Tribunal da Relação são as seguintes:

«3) Pode ou deve entender-se que a citada Directiva 80/1263/CEE, embora respeite aos exames de condução, implica que o ensino da mesma condução obedeça a requisitos semelhantes, como ser prestado, tanto quanto possível, em auto-estradas e nas diferentes condições de trânsito aconselhadas para o exame?

4) E, finalmente, pode ou deve entender-se que a directiva em causa tem a natureza de uma simples directiva, nos termos do artigo 189.° do Tratado, em que é remetida para as autoridades nacionais a competência quanto à forma e meios de lhe dar cumprimento (isto é, se tem mero carácter receptício), ou se, pelo contrário, não obstante a sua designação de directiva, deve ser considerada como directiva de carácter genérico e obrigatório, como aquelas que são emanadas ao abrigo dos artigos 56.°, 63.° e 87.° do Tratado?»

O sentido da terceira questão é claro: o Tribunal da Relação pretende saber se a directiva sobre a carta de condução, que impõe vários requisitos relativos à emissão de cartas de condução e à natureza do exame de condução que deve ser efectuado antes de a carta ser emitida, deve ser entendida como impondo também, implicitamente, requisitos sobre a instrução ministrada aos candidatos a exame. O Tribunal da Relação pretende saber, em especial, se deve considerar-se implícita a exigência de a instrução de condução ser, em parte, ministrada em auto-estrada.

12. Pelo contrário, a quarta questão do Tribunal da Relação não faz inteiro sentido, tal como está redigida. No direito comunitário não se conhece distinção entre directivas na acepção do artigo 189.° do Tratado e directivas adoptadas com base nos artigos 56.°, 63.° ou 87.°: as últimas são meros exemplos das primeiras. Na minha opinião, contudo, o Tribunal da Relação pergunta, em substância, se as disposições relevantes da directiva sobre a carta de condução têm efeito directo, isto é, se podem ser invocadas por um particular contra um Estado-membro que as não tenha transposto para o seu direito interno.

Questão 3

13. Começarei por considerar a questão de saber se a directiva sobre a carta de condução tem alguma implicação para os requisitos impostos pelos Estados-membros no que respeita à instrução de condução. Nas suas observações escritas, J. Morais defende que resulta da directiva que os Estados-membros têm, em especial, a obrigação de assegurar que a instrução de condução seja ministrada, pelo menos em parte, em auto-estradas e em estradas situadas fora das aglomerações.

14. O n.° 1 do artigo 6.° da directiva determina que:

«A emissão da carta de condução depende igualmente:

a) da aprovação num exame prático e teórico, bem como do preenchimento de normas médicas cujas condições mínimas não podem ser substancialmente menos severas do que as previstas nos anexos II e III;

...»

O anexo II intitula-se «Exigências mínimas para os exames de condução» e divide-se em dois grupos de requisitos, para o exame teórico e para o exame prático, respectivamente. Entre os requisitos para o exame prático estão os especificados no ponto 9, que tem o título «Local de exame»:

«A parte do exame descrita no ponto 5 pode desenrolar-se num terreno de prova especial; neste caso, devem ser estabelecidos critérios exactos para avaliar objectivamente a aptidão do candidato para manobrar o veículo. A parte do exame prevista no ponto 6 realizar-se-á, se possível, em estradas situadas fora das aglomerações e em auto-estradas, bem como em trânsito urbano.»

15. J. Morais argumenta do seguinte modo. Da segunda parte do ponto 9 resulta claramente que, sempre que possível, uma parte do exame de condução deve realizar-se em auto-estradas e em estradas situadas fora das aglomerações. No caso dos exames efectuados na área de Lisboa, isto é de facto possível, já que, embora no concelho de Lisboa não existam tais estradas, elas existem nos concelhos limítrofes. Daqui resulta que o exame de condução em Lisboa deve realizar-se em parte em tais estradas e, consequentemente, que deve permitir-se que os candidatos ao exame recebam instrução nelas, mesmo que a escola que escolheram se situe no concelho de Lisboa. Portanto, os instrutores de condução em Lisboa têm o direito de ministrar instrução na auto-estrada e, além disso, tal direito pode ser invocado num tribunal nacional com o fim de evitar a aplicação do n.° 1 do artigo 7.° do decreto-lei.

16. A Comissão, contudo, argumenta nas suas observações escritas que a directiva permite aos Estados-membros um entendimento mais amplo do que o defendido por J. Morais. A Comissão salienta que, em algumas regiões de Portugal, a auto-estrada mais próxima pode estar a 200 km do lugar em que se realiza o exame de condução. A Comissão opina que, em tais circunstâncias, a exigência de que uma parte do exame se realize em auto-estrada «se possível» não impede um Estado-membro de decidir que o exame nunca deve realizar-se em auto-estrada. Portanto, para a Comissão, um Estado-membro tem o direito de impor em todo o seu território um exame de condução uniforme, que leve em conta o facto de em algumas das suas regiões não haver acesso conveniente a uma auto-estrada. Além disso, o Reino Unido, nas suas observações escritas, salienta que em alguns Estados-membros não é permitido aos alunos de condução conduzirem em auto-estrada, e opina que também essas são circunstâncias nas quais a realização de uma parte do exame em auto-estrada não é «possível», na acepção do ponto 9 do anexo II.

17. Das observações escritas do Governo português resulta que este, contrariamente a J. Morais, considera que não é possível realizar-se uma parte do exame de condução em auto-estrada, mesmo na área de Lisboa. Há, portanto, divergência na interpretação do conceito de «possibilidade» constante do anexo II da directiva. Parece-me, no entanto, que, no contexto do anexo II, o conceito não deve ser interpretado de modo demasiado estrito. Pode observar-se, em primeiro lugar, que a versão francesa da directiva utiliza a expressão «si possible», que, preferencialmente a «*sempre que* possível» [1], deve ser traduzida por «*se* possível»; e a versão portuguesa, do mesmo modo, utiliza «se possível». Nenhum relevo deve, portanto, ser dado à formulação algo mais enfática da versão inglesa. Pode também notar-se que, como a Comissão e o Reino Unido realçaram na audiência, a directiva apenas representa a primeira fase de um processo de harmonização continuado pela recentemente adoptada Directiva 91/439/CEE do Conselho relativa à carta de condução (JO L 237, p. 1), que substituirá a presente directiva a partir de 1 de Julho de 1996; ainda que se deva dizer que, no que respeita ao texto presentemente em causa, pouca diferença há entre as duas directivas.

18. Além disso, a interpretação do conceito de possibilidade utilizado no ponto 9 do anexo II da presente directiva é auxiliada pelo exame do ponto 7 do mesmo anexo. Este ponto dispõe que:

«Sempre que possível, a parte do exame descrita no ponto 5 deve realizar-se antes da parte descrita no ponto 6.»

Rigorosamente, seria sempre possível examinar a execução das manobras especificadas no ponto 5 antes do comportamento em circulação descrito no ponto 6. Fica, portanto, claro que a expressão «sempre que possível», do ponto 7, não deve ser entendida em sentido estrito, pois tem um significado mais próximo de «razoavelmente praticável» do que de «conforme com as leis da física». Na minha opinião, o mesmo se deve considerar na interpretação de «se possível», do ponto 9.

19. Assim, na minha opinião, um Estado-membro não é obrigado a realizar o exame de condução em auto-estrada sempre que exista uma auto-estrada na área em que se deve realizar o exame; em vez disso, tem o direito de fixar nessa matéria a regra que for mais praticável em todas as circunstâncias, e de tomar em consideração aspectos como a uniformidade do exame. Um Estado-membro tem, em especial, o direito de acautelar a necessidade de impor um exame uniforme em todo o seu território, em algumas partes do qual pode não haver acesso fácil a uma auto-estrada. Parece-me que um Estado-membro também tem o direito de acautelar as legítimas considerações de interesse público e, assim, pode razoavelmente entender que considerações de segurança rodoviária, por exemplo, justificam restrições ao uso de auto-estradas por alunos de condução. Quando o Estado-membro tenha, em todas as circunstâncias, utilizado razoavelmente o seu poder discricionário, não pode, na minha opinião, declarar-se que violou as obrigações constantes do ponto 9 do anexo II e do n.° 1 do artigo 6.° da directiva sobre a carta de condução.

20. Deve notar-se, além disso, que o n.° 1 do artigo 6.° da directiva apenas exige que as condições mínimas do exame de condu-

1 — Referência à expressão «wherever possible», constante da tradução oficial inglesa do mesmo texto (NT).

ção não sejam «substancialmente menos severas» do que as previstas no anexo II. Isto é mais uma indicação de que ao conceito de possibilidade utilizado no anexo II não deve ser dada uma interpretação estrita, que seria indevida, já que do n.° 1 do artigo 6.° resulta claramente que os Estados-membros dispõem de um certo grau de discricionaridade na determinação das modalidades do exame.

21. De qualquer modo, no entanto, não se discute o facto de o exame de condução em Lisboa não ser realizado em auto-estrada. Na verdade, o Governo português declarou na audiência que os alunos de condução estão proibidos de receber lições em auto-estrada, em quaisquer circunstâncias. Portanto, nenhuma escola de condução em Portugal pode legalmente ministrar instrução em auto-estrada, sendo desnecessário dar tal instrução para preparar os candidatos para o exame de condução. Consequentemente, mesmo que, contrariamente à conclusão a que acima cheguei, um Estado-membro fosse obrigado a garantir que parte do exame de condução fosse realizada em auto-estrada, parece-me que não haveria implicações para a prática da instrução de condução que levassem a considerar que um Estado-membro violara o mesmo requisito. Embora, em tal hipótese, o Estado-membro tivesse violado o requisito da directiva relativo à localização do exame, não teria, na minha opinião, violado qualquer outro requisito relativo à instrução de condução.

Questão 4

22. Como vimos, a quarta questão submetida ao Tribunal de Justiça pode ser entendida como perguntando se o ponto 9 do anexo II da directiva sobre a carta de condução, conjugado com o n.° 1 do artigo 6.°, cria direitos que possam ser invocados pelos particulares nos tribunais nacionais.

O direito que J. Morais teria de invocar, no presente caso, para evitar a aplicação do n.° 1 do artigo 7.° do decreto-lei, seria o direito de os seus alunos efectuarem uma parte do exame de condução em auto-estrada e, portanto (implicitamente) de receberem instrução nesse tipo de estrada, se necessário localizada fora do concelho em que está situada a escola de condução.

23. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as disposições de uma directiva só têm efeito directo no direito nacional se o seu conteúdo for incondicional e suficientemente preciso: v., mais recentemente, acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich e Bonifaci, n.° 11 (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357). Já concluí, no entanto, nos n.os 19 e 20 supra, que a directiva não impõe aos Estados-membros nenhuma obrigação precisa e incondicional de realizar uma parte do exame de condução em auto-estrada; pelo contrário, cada Estado-membro tem o direito de decidir, à luz das circunstâncias nacionais, se é ou não possível impor um tal requisito.

24. É certo que o facto de uma disposição que impõe uma obrigação a um Estado-membro dar a esse Estado um certo poder de apreciação não impede, em si, que tal disposição tenha efeito directo, já que o

exercício do poder pode também ser sujeito a fiscalização jurisdicional. Assim, por exemplo, o artigo 48.° do Tratado tem efeito directo, não obstante o n.° 3 do artigo 48.° sujeitar os direitos que se contêm na liberdade de circulação dos trabalhadores a limitações que podem ser impostas pelos Estados-membros e que se justificam por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública. Consequentemente, os direitos garantidos pelo artigo 48.° podem ser invocados por particulares perante os tribunais nacionais, nos casos em que o Estado-membro não possa aplicar tais limitações: v. o acórdão de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyn, n.° 7 (41/74, Recueil, p. 1337).

25. No presente caso, contudo, e pelas razões já adiantadas, não pode dizer-se que Portugal tenha excedido os limites do seu poder de apreciação ao recusar impor que uma parte do exame seja efectuada em auto-estrada, pelo que se não põe a questão do efeito directo do ponto 9 do anexo II da directiva. Assim, dadas as conclusões a que cheguei, é desnecessário responder à quarta questão submetida ao Tribunal de Justiça.

Conclusão

26. Consequentemente, sou de opinião de que deve responder-se do seguinte modo às questões submetidas ao Tribunal de Justiça pelo Tribunal da Relação de Lisboa:

«1) Uma lei de um Estado-membro que conceda o direito exclusivo de ministrar a instrução de condução, nas estradas de um dado concelho, às escolas licenciadas para ministrar tal instrução que estão situadas na área desse concelho, não é em si incompatível com o n.° 1 do artigo 85.° do Tratado CEE, conjugado com o segundo parágrafo do artigo 5.°

2) As disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços não têm aplicação numa situação que seja puramente interna de um Estado-membro, como sucede quando um nacional desse Estado, empregado numa escola nele estabelecida, ministra instrução de condução a pessoas nacionais desse Estado.

3) Um Estado-membro deve garantir que as pessoas que se preparam para o exame de condução que existe nesse Estado não sejam impedidas de receber instrução de condução em estradas semelhantes àquelas em que o exame é efectivamente realizado, quer o exame esteja ou não em inteira conformidade com os requisitos fixados no n.° 1 do artigo 6.° e no anexo II da Primeira Directiva 80/1263/CEE do Conselho, de 4 de Dezembro de 1980. A directiva não impõe qualquer outra obrigação relativa ao local em que se ministra a instrução de condução.»