Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

18 de outubro de 2012*

«Livre circulação de mercadorias — Restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente — Revestimentos internos de chaminés e tubos de chaminés — Não aposição da marcação de conformidade CE — Comercialização excluída»

No processo C-385/10,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Consiglio di Stato (Itália), por decisão de 27 de abril de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 30 de julho de 2010, no processo

Elenca Srl

contra

Ministero dell'Interno,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. Ilešič, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, E. Levits (relator) e J.-J. Kasel, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: A. Impellizzeri,

vistos os autos e após a audiência de 28 de setembro de 2011,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Elenca Srl, por E. Pasquinelli e G. Saltini, avvocati,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por C. Colelli, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo checo, por M. Smolek e T. Müller, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo húngaro, por K. Szíjjártó, Z. Tóth e G. Koós, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por C. Zadra e G. Zavvos, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: italiano.

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Diretiva 89/106/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção (JO 1989, L 40, p. 12), conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro de 2003 (JO L 284, p. 1, a seguir «Diretiva 89/106»), bem como a interpretação das disposições do Tratado FUE relativas à livre circulação de mercadorias.

2 Este pedido foi apresentado no quadro de um litígio que opõe a Elenca Srl (a seguir «Elenca»), que comercializa tubos insufláveis para chaminés e condutas de fumo, ao Ministero dell'Interno, relativamente a uma regulamentação nacional respeitante à comercialização desses tubos em Itália.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

3 O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 89/106 estabelece:

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

4 O artigo 4.º, n.º 2, dessa diretiva prevê:

«Os Estados-Membros presumirão aptos para utilização os produtos que permitam que as obras em que são utilizados, desde que corretamente projetadas e construídas, satisfaçam os requisitos essenciais previstos no artigo 3.º quando esses produtos estiverem munidos da marcação 'CE' indicativa de que obedecem ao conjunto das disposições da presente diretiva, incluindo os procedimentos de certificação da conformidade previstos no capítulo V e o procedimento previsto no capítulo III. A marcação 'CE' atesta:

a) A conformidade do produto com as normas nacionais que transpõem as normas harmonizadas cujas referências tenham sido publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias.* Os Estados-Membros publicarão as referências dessas normas nacionais;

b) A conformidade do produto com uma aprovação técnica europeia, emitida nos termos do processo referido no capítulo III; ou

c) A conformidade do produto com as especificações técnicas nacionais referidas no n.º 3, na medida em que não existam especificações harmonizadas; será estabelecida uma lista dessas especificações nacionais em conformidade com o processo do n.º 2 do artigo 5.º»

5 O artigo 6.º da referida diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros não podem levantar obstáculos à livre circulação, à introdução no mercado e à utilização no seu território de produtos que satisfaçam as disposições da presente diretiva.

Os Estados-Membros garantirão que a utilização de tais produtos para os fins a que se destinam não será impedida por regras ou condições impostas por organismos públicos ou por organismos privados que atuem como empresas públicas ou organismos públicos com base na sua posição de monopólio.

2. Contudo, os Estados-Membros autorizarão a comercialização no seu território dos produtos não abrangidos pelo n.º 2 do artigo 4.º, desde que satisfaçam disposições nacionais conformes com o Tratado, até que as especificações técnicas europeias referidas nos capítulos II e III disponham em contrário. A Comissão e o comité previsto no artigo 19.º procederão, numa base de regularidade, ao controlo e à revisão da elaboração das especificações técnicas europeias.

[…]»

Regulamentação italiana

6 O Decreto Legislativo n.º 152/2006, de 4 de abril de 2006, prevê, no n.º 1 do seu artigo 285.º, intitulado «Características técnicas»:

«As instalações civis de aquecimento de potência térmica nominal superior ao valor-limiar devem respeitar as características técnicas previstas na parte II do anexo IX da parte V do presente decreto, em função do tipo de combustível utilizado.»

7 O anexo IX do referido decreto, intitulado «Instalações civis de aquecimento», na parte II, intitulada «Condições técnicas e de construção», dispõe:

«2. Características das chaminés:

[…]

2.7 As instalações […] devem ser dotadas de chaminés construídas com produtos munidos da marcação ‘CE’. Em particular, essas chaminés devem:

— ser construídas com materiais incombustíveis;

[…]»

8 A Circular n.º 4853/2009 do Ministero dell’Interno — Departamento de Sapadores Bombeiros, de Socorros Públicos e da Proteção Civil — Direção Central da Prevenção e da Segurança Técnica (a seguir «circular impugnada»), está assim redigida:

«[…] Os sistemas de revestimento interno de condutas de fumo construídas em plástico […] entram no âmbito de aplicação da Diretiva 89/106/CEE. Atualmente, não parece haver regras de harmonização específicas. A única regra elaborada pelo CEN, aplicável às condutas de fumo construídas em plástico […], é a NE 1447: 2005, que exclui, de facto, expressamente, as aplicações destinadas a alterar as propriedades da superfície e que estão em contacto com os produtos da combustão. A marcação CE desses sistemas só poderá, portanto, ser possível com referência a uma aprovação técnica europeia, concedida por um organismo membro da EOTA.

— A utilização dos produtos em questão deverá ser excluída nas centrais térmicas civis que tenham uma potência nominal superior a 35 kW;

— Para as centrais térmicas de potência inferior a 35 kW [...], é, de qualquer forma, opinião da Administração que subscreve esta circular que a eventual utilização de tais produtos deve ser limitada estritamente aos que ostentem a marcação CE com base numa aprovação técnica europeia, que devem ser instalados em conformidade com o uso previsto pelo fabricante.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

9 A Elenca importa e distribui no mercado italiano mangas termofixas insufláveis para chaminés e condutas de fumo produzidas na Hungria. Essas mangas permitem restaurar as velhas chaminés e as velhas condutas de fumo, sem ter de efetuar trabalhos de pedreiro. Essa tecnologia foi introduzida em vários mercados europeus, nomeadamente no mercado italiano, em substituição dos sistemas tradicionais anteriormente utilizados, que consistiam na instalação de condutas de fumo externas, essencialmente em aço inoxidável ou em cerâmica, ou de tubos rígidos no interior dos edifícios.

10 Segundo a Elenca, a circular impugnada, baseada no Decreto Legislativo n.º 152/2006, viola nomeadamente os artigos 34.° TFUE a 37.° TFUE, na medida em que, ao subordinar a possibilidade de comercializar um produto proveniente de outro Estado-Membro da União Europeia (no caso em apreço, a República da Hungria) a um requisito técnico — a saber, a aposição da marcação CE — que não é possível preencher, dado que não existe, atualmente, uma norma harmonizada correspondente, impede, na prática, a sua possibilidade importação e de distribuição.

11 O Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) declarou inadmissível o pedido da Elenca, de anulação da circular impugnada, pela razão de que a circular não tinha a natureza de ato regulamentar e não podia ser objeto de recurso.

12 A Elenca interpôs recurso dessa decisão para o Consiglio di Stato. O órgão jurisdicional de reenvio admitiu o recurso da Elenca, considerando que a circular impugnada afetava a situação jurídica dessa sociedade. Este órgão jurisdicional partilha igualmente das dúvidas da sociedade sobre a legalidade da regulamentação nacional à luz do direito da União.

13 Nestas condições, o Consiglio di Stato decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A circular impugnada em primeira instância e as normas nacionais aí invocadas são compatíveis com o direito comunitário e com as normas acima expressamente referidas? Em particular, a circular e as referidas normas nacionais violam os princípios e regras previst[o]s na Diretiva 89/106[…], relativa aos produtos de construção, que não impõe, de forma alguma, a marcação CE e que prevê (artigo 6.º, n.ºs 1 e 2[, da Diretiva 89/106]) que os Estados-Membros 'não podem levantar obstáculos à livre circulação, à introdução no mercado e à utilização no seu território de produtos que satisfaçam as disposições' da […] [D]iretiva [89/106], estabelece que 'a utilização de tais produtos para os fins a que se destinam não será impedida por regras ou condições impostas por organismos públicos ou por organismos privados que atuem como empresas públicas ou organismos públicos com base na sua posição de monopólio' e prevê que os Estados Membros autorizam 'a comercialização no seu território dos produtos não abrangidos pelo n.º 2 do artigo 4.º [da Diretiva 89/106], desde que satisfaçam disposições nacionais conformes com o Tratado, até que as especificações técnicas europeias referidas nos capítulos II e III [dessa diretiva] disponham em contrário'»?

2) A circular impugnada e as normas nacionais aí invocadas violam, em particular, os artigos 28.° a 31.° do Tratado CE [atuais artigos 34.° TFUE a 37.° TFUE], que proíbem as restrições à importação e as medidas de efeito equivalente, na medida em que, como no caso em apreço, sujeitar a comercialização de um produto proveniente de outro Estado-Membro [da União] a um requisito técnico, a saber, a exigência da marca CE — exigência que apenas seria possível e legítima se existisse uma norma harmonizada nesse sentido —, conduz, na prática, a impedir a importação e distribuição desse produto no território do Estado italiano, em violação dos princípios previstos pelas referidas normas do Tratado CE e pelo direito comunitário, as quais tutelam a liberdade e a concorrência e exigem princípios que assegurem um tratamento imparcial não discriminatório, bem como a transparência, [a] proporcionalidade e [o] respeito dos direitos de cada empresa?

3) O quadro normativo de direito comunitário destinado a garantir uma concorrência efetiva, igualmente no setor no qual se inscreve o presente litígio, impede a adoção pelo legislador nacional e pela Administração das medidas normativas referidas na circular e no Decreto [Legislativo] n.º 152/2006 acima referidos?

4) Por fim, as normas nacionais — como o [D]ecreto [L]egislativo n.º 152/2006 (em particular o seu artigo 285.º e os n.ºs 2.7 e 3.4 da parte II do anexo IX) — que preveem e impõem as limitações acima referidas, asseguram a tutela do pluralismo e da concorrência no setor, garantida pelo direito europeu?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

14 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 89/106 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a disposições nacionais que subordinem oficiosamente a comercialização de produtos de construção, como os que estão em causa no processo principal, provenientes de outro Estado-Membro, à aposição da marcação CE.

15 A este propósito, deve recordar-se que a Diretiva 89/106 tem por objetivo principal eliminar os obstáculos às trocas comerciais, criando condições que permitam aos produtos de construção serem livremente comercializados no interior da União. Para esse efeito, a diretiva especifica as exigências essenciais que os produtos de construção devem respeitar e que são aplicadas mediante normas harmonizadas e normas nacionais de transposição, mediante aprovações técnicas europeias e mediante especificações técnicas nacionais reconhecidas ao nível da União (v., neste sentido, acórdão de 13 de março de 2008, Comissão/Bélgica, C-227/06, n.º 31).

16 Está apurado que os tubos insufláveis para chaminés e condutas de fumo controvertidos são «produtos de construção» na aceção da Diretiva 89/106.

17 Além disso, a audiência permitiu evidenciar que os referidos produtos de construção não são objeto nem de uma norma harmonizada ou de uma aprovação técnica europeia nem de uma especificação técnica nacional reconhecida ao nível da União, no sentido do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 89/106.

18 Ora, tratando-se de um produto de construção não abrangido pelo artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 89/106, o artigo 6.º, n.º 2, desta diretiva dispõe que os Estados-Membros autorizarão a sua comercialização no seu território, desde que esse produto satisfaça as disposições nacionais conformes ao Tratado, e até que as especificações técnicas europeias disponham de outra forma (v., neste sentido, acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 33, e acórdão de 1 de março de 2012, Ascafor e Asidac, C-484/10, n.º 40).

19 Daí decorre que um Estado-Membro não pode exigir oficiosamente a aposição da marcação CE num produto de construção não abrangido pelo artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 89/106, proveniente de outro Estado-Membro, para que esse produto possa ser comercializado no seu território. O referido Estado só pode sujeitar a referida comercialização a disposições nacionais que sejam conformes às obrigações decorrentes do Tratado, nomeadamente, ao princípio da livre circulação de mercadorias enunciado nos artigos 34.° TFUE e 36.° TFUE (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Bélgica, n.º 34, e Ascafor e Asidac, n.º 50).

20 Há, portanto, que responder à primeira questão que a Diretiva 89/106 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a disposições nacionais que subordinam oficiosamente a comercialização de produtos de construção, como os que estão em causa no processo principal, provenientes de outro Estado-Membro, à aposição da marcação CE.

Quanto à segunda questão

21 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional pergunta, em substância, se os artigos 34.° TFUE a 37.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições nacionais que subordinem oficiosamente a comercialização de produtos de construção, como os que estão em causa no processo principal, provenientes de outro Estado-Membro, à aposição da marcação CE.

Quanto à existência de um entrave à livre circulação de mercadorias

22 Segundo jurisprudência constante, qualquer legislação comercial dos Estados-Membros suscetível de entravar, direta ou indiretamente, atual ou potencialmente, o comércio no seio da União deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas na aceção do artigo 34.º TFUE (v., nomeadamente, acórdãos de 11 de julho de 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837, n.º 5, Colet., p. 423, e de 2 de dezembro de 2010, Ker-Optika, C-108/09, Colet., p. I-12213, n.º 47). Assim, o simples facto de ser dissuadido de introduzir ou de comercializar os produtos em questão no Estado-Membro em causa constitui para o importador um entrave à livre circulação de mercadorias (acórdão de 12 de julho de 2012, Fra.bo, C-171/11, n.º 22 e jurisprudência referida).

23 Resulta de jurisprudência igualmente constante que o artigo 34.º TFUE reflete a obrigação de respeitar os princípios da não discriminação e do reconhecimento mútuo dos produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros, bem como a de assegurar aos produtos da União um livre acesso aos mercados nacionais (v. acórdão de 10 de fevereiro de 2009, Comissão/Itália, C-110/05, Colet., p. I-519, n.º 34, e acórdão Ker-Optika, já referido, n.º 48).

24 No caso concreto, o requisito relativo à marcação CE, previsto pelas disposições nacionais pertinentes, embora aplicável sem distinção, proíbe a comercialização, em Itália, dos produtos de construção controvertidos, comercializados legalmente noutros Estados-Membros.

25 Nestas condições, a obrigação de marcação CE deve ser considerada como tendo efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação no sentido do artigo 34.º TFUE e constitui, por isso, um entrave à livre circulação de mercadorias.

Quanto à justificação do entrave à livre circulação de mercadorias

26 É pacífico que um entrave à livre circulação de mercadorias pode ser justificado por razões de interesse geral enumeradas no artigo 36.º TFUE, ou por exigências imperativas. Em ambos os casos, a medida nacional deve ser adequada a garantir a realização do objetivo prosseguido e não ir além do necessário para atingir esse objetivo (v. acórdãos, já referidos, Ker-Optika, n.º 57, e Ascafor e Asidac, n.º 58).

27 No caso concreto, o Governo italiano sublinha que a regulamentação nacional controvertida é justificada pelo objetivo de proteção da segurança pública, da saúde e da vida das pessoas, porquanto visa garantir que os produtos do tipo em causa satisfaçam as exigências de segurança exigidas.

28 Embora, por essa razão, seja claro que, na ausência de normas de harmonização, compete aos Estados-Membros decidir do nível a que pretendem assegurar a proteção da saúde e da vida das pessoas e da necessidade de controlar os produtos em causa, no momento da sua utilização (v., neste sentido, acórdãos de 27 de junho de 1996, Brandsma, C-293/94, Colet., p. I-3159, n.º 11, e de 10 de novembro de 2005, Comissão/Portugal, C-432/03, Colet., p. I-9665, n.º 44), há, todavia, que reconhecer que uma regulamentação que proíba de maneira automática e absoluta a comercialização, no seu território nacional, de produtos legalmente comercializados noutros Estados-Membros, quando os referidos produtos não tenham a marcação CE, não é compatível com a exigência de proporcionalidade imposta pelo direito da União.

29 Com efeito, tal como sublinham, nomeadamente, o Governo húngaro e a Comissão, dado que essa exigência estrita de marcação CE impede, a montante, a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo dos produtos em relação aos quais o legislador europeu não procedeu a uma plena harmonização ou ao estabelecimento de aprovações técnicas europeias, ao proibir o controlo do cumprimento, pelos produtos controvertidos, das exigências de segurança impostas com base nos procedimentos de homologação e de certificações realizadas no Estado-Membro de origem, vai além do que é necessário para atingir o objetivo de segurança pretendido.

30 Tendo em conta o que precede, há que responder à segunda questão que os artigos 34.° TFUE a 37.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições nacionais que subordinam oficiosamente a comercialização de produtos de construção, como os que estão em causa no processo principal, provenientes de outro Estado-Membro, à aposição da marcação CE.

Quanto à terceira e quarta questões

31 No que diz respeito à terceira e quarta questões, há que reconhecer de imediato que as disposições do direito da União em matéria de concorrência, cuja interpretação o órgão jurisdicional de reenvio solicita, são manifestamente inaplicáveis num contexto como o do processo principal.

32 Por conseguinte, há que considerar que a terceira e quarta questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio são inadmissíveis (v., neste sentido, acórdão de 1 de julho de 2010, Sbarigia, C-393/08, Colet., p. I-6337, n.os 29 e 38).

Quanto às despesas

33 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

1) A Diretiva 89/106/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção, conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro de 2003, deve ser interpretada no sentido de que se opõe a disposições nacionais que subordinam oficiosamente a comercialização de produtos de construção, como os que estão em causa no processo principal, provenientes de outro Estado-Membro, à aposição da marcação CE.

2) Os artigos 34.° TFUE a 37.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições nacionais que subordinam oficiosamente a comercialização de produtos de construção, como os que estão em causa no processo principal, provenientes de outro Estado-Membro, à aposição da marcação CE.

Assinaturas