CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JÁN MAZÁK
apresentadas em 30 de Abril de 2009 [1]

I — Introdução

1. Por despacho de 29 de Fevereiro de 2008, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Março de 2008, a Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (câmara administrativa independente do Land de Voralberg) [2] (Áustria) submeteu ao Tribunal de Justiça, para decisão a título prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, uma questão relativa à interpretação do artigo 12.º CE.

2. Essencialmente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a proibição de discriminação em razão da nacionalidade, estabelecida no artigo 12.º CE, se opõe à aplicação de uma norma de direito nacional que limita a disponibilização gratuita de uma vinheta anual para efeitos de utilização de estradas federais sujeitas a portagem a pessoas deficientes com domicílio ou residência habitual no território nacional.

3. A questão foi suscitada no âmbito do recurso interposto por Arthur Gottwald, cidadão alemão que padece de uma deficiência grave, da decisão pela qual lhe foi aplicada uma coima devido ao facto de conduzir um veículo automóvel numa estrada austríaca sujeita a portagem, sem ter pago a portagem devida.

II — Enquadramento jurídico

4. Nos termos do § 10, n.º 1, lei austríaca relativa às portagens nas estradas federais, de 2002 (Bundesstrassen-Mautgesetz 2002, a seguir «Bundesstrassen-Mautgesetz») na versão em vigor à data dos factos, a utilização de estradas sujeitas a portagem por veículos automóveis de duas rodas (ou seja, motociclos e outros) e com mais de duas rodas, cujo peso total máximo admissível não exceda 3,5 t, está sujeita a uma portagem de pagamento periódico.

5. Nos termos do § 11, n.º 1, da Bundesstrassen-Mautgesetz, a portagem de pagamento periódico deve ser paga antes da utilização das estradas sujeitas a portagem e esse pagamento deve ser comprovado através da aposição de uma vinheta no veículo automóvel.

1 — Língua original: inglês.
2 — A seguir «Unabhängiger Verwaltungssenat».

6. Nos termos do § 13, n.º 2, da Bundesstrassen-Mautgesetz, o Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (serviço federal austríaco competente em matéria social e de deficiência) deve, quando tal lhe for requerido, disponibilizar gratuitamente às pessoas deficientes com domicílio ou residência habitual no território nacional, que tenham registado em seu nome pelo menos um veículo motorizado cujo peso total máximo admissível não exceda 3,5 t, uma vinheta anual para um veículo motorizado com as características acima referidas, na condição de que estas pessoas disponham de um documento identificativo de deficiente, nos termos do § 40 da lei federal austríaca relativa às pessoas deficientes (Bundesbehindertengesetz), onde esteja indicado que sofrem de limitações de locomoção graves e permanentes, que, por terem problemas de saúde permanentes, não podem utilizar transportes públicos ou que são invisuais.

7. Das alegações do Governo austríaco depreende-se que a «residência habitual» deve ser determinada de acordo com o § 66, n.º 2, da lei de 1 de Agosto de 1895 sobre a distribuição de competências e jurisdição territorial dos tribunais comuns em processos cíveis (Jurisdiktionsnorm, RGB1. 111).

8. Segundo o § 20, n.º 1, da Bundesstrassen-Mautgesetz, os condutores de veículos automóveis que utilizem estradas sujeitas a portagem sem ter pago a portagem de pagamento periódico devida nos termos do § 10, praticam um ilícito contra-ordenacional e devem ser punidos com coima de 300 euros a 3 000 euros (à data dos factos ora em apreço, entre 400 e 4 000 euros).

III — Matéria de facto, tramitação processual e questão prejudicial

9. Arthur Gottwald é um cidadão alemão residente na Alemanha, que padece de paraplegia total com perda integral de funções a partir da quarta vértebra dorsal, estando por isso confinado a uma cadeira de rodas. É portador de um documento identificativo de deficiente grave, emitido pelas autoridades alemãs.

10. Em 26 de Agosto de 2006, o recorrente, vindo da Alemanha, pretendeu dar início a um período de férias de vários dias na Áustria. Quando conduzia o seu automóvel na auto-estrada do Rheintal A 14, que está sujeita a portagem, na direcção do Tirol, junto à saída Wolfurt/Lauterach, foi sujeito a um controlo nos termos da Bundesstrassen-Mautgesetz, tendo então sido constatado que no seu automóvel não estava aposta nenhuma vinheta válida.

11. Consequentemente, por decisão proferida pela Bezirkshauptmannschaft Bregenz (autoridade administrativa de primeira instância, Bregenz) em 4 de Dezembro de 2006, foi-lhe aplicada uma coima atenuada de 200 euros, ao abrigo do § 20 do regime jurídico das contra-ordenações austríaco (Verwaltungsstrafgesetz), pelo facto de conduzir um veículo automóvel numa rede de estradas sujeitas a portagem sem ter previamente pago a portagem de pagamento periódico, mediante a aposição de uma

vinheta no veículo. Segundo esta decisão, Arthur Gottwald violou o § 20, n.º 1, em conjugação com os §§ 10, n.º 1, e 11, n.º 1, da Bundesstrassen-Mautgesetz.

12. A Unabhängiger Verwaltungsenat tem de decidir, no processo principal, o recurso que Arthur Gottwald interpôs da mencionada decisão.

13. Decorre do despacho de reenvio que aquele órgão jurisdicional tem dúvidas sobre se o regime jurídico consagrado no § 13, n.º 2, da Bundesstrassen-Mautgesetz, que prevê uma medida de apoio aos deficientes residentes na Áustria, é compatível com a proibição de discriminação em razão da nacionalidade estabelecida no artigo 12.º CE.

14. A esse respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa que limitar a isenção da vinheta de portagem, que tem de ser paga, a pessoas deficientes com domicílio ou residência habitual no território nacional constitui, em princípio, discriminação indirecta em razão da nacionalidade na acepção da referida norma, que pode eventualmente ser justificada se o tratamento desigual se basear em considerações objectivas e independentes da nacionalidade dos interessados e for adequado à finalidade que com ele se pretende legitimamente prosseguir.

15. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 12.º CE é aplicável tanto pelo facto de que Arthur Gottwald pretendia gozar um período de férias na Áustria e, por essa razão, se deslocou a outro Estado-Membro para aí beneficiar de um serviço [3] como por, em qualquer caso, a situação estar abrangida pelas disposições do título V do Tratado, sobre a política comum dos transportes.

16. Neste contexto, a Unabhängiger Verwaltungssenat decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão, para decisão a título preliminar:

«O artigo 12. ° CE deve ser interpretado no sentido de que obsta à aplicação de uma norma de direito nacional que limita a disponibilização gratuita de uma vinheta anual, que deve ser aposta nos veículos automóveis para efeitos da utilização de estradas federais sujeitas a portagem, às pessoas com uma determinada deficiência que têm o seu domicílio ou a sua residência habitual no território nacional?»

3 — A este respeito, remete-se para o acórdão do Tribunal de Justiça, de 2 de Fevereiro de 1989, Cowan (186/87, Colect., p. I-195).

IV — Análise jurídica

A — *Quanto à admissibilidade*

1. Principais alegações das partes

17. Apresentaram observações no presente processo o recorrente Arthur Gottwald, o Governo austríaco e a Comissão. As partes estiveram também representadas na audiência realizada em 12 de Março de 2007.

18. No entendimento do Governo austríaco, a admissibilidade do presente reenvio prejudicial é, no mínimo, duvidosa.

19. No essencial, alega a este respeito que, independentemente da questão de saber se o requisito de residência para a concessão de uma vinheta de portagem gratuita é conforme com o direito comunitário, o recorrente tinha que ser sujeito a uma coima por não ter respeitado a obrigação, estabelecida no § 11, n.º 1, da Bundesstrassen-Mautgesetz, de apor uma vinheta de portagem no veículo automóvel, antes de utilizar a estrada sujeita a portagem.

20. O regime excepcional previsto no § 13, n.º 2, da Bundesstrassen-Mautgesetz, a que a questão prejudicial diz respeito, segundo o qual, quando tal for requerido e se estiverem preenchidos certos requisitos, é disponibilizada gratuitamente a pessoas deficientes uma vinheta anual para veículos automóveis, não está, como tal, em causa no processo principal.

21. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, efectivamente, o recorrente nunca requereu a concessão dessa vinheta.

22. Por conseguinte, o Governo austríaco é de opinião que a questão submetida não tem qualquer conexão com os factos da causa e que a resposta do Tribunal se pode revestir de carácter meramente hipotético, pelo que o pedido prejudicial deve ser julgado inadmissível de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

23. No entendimento da Comissão, ao invés, o pedido prejudicial é admissível. A este respeito, a Comissão sublinha que, em princípio, é ao juiz nacional que compete decidir se uma questão de direito comunitário é relevante para o processo principal que corre no tribunal nacional. No seu despacho, o órgão jurisdicional de reenvio declarou expressamente que é essa a situação no presente caso. Além disso, não está excluído que a resposta do Tribunal possa, pelo menos, levar a uma maior atenuação da coima no processo principal, o que, à luz da já de si bastante favorável jurisprudência do Tribunal

de Justiça no que toca à admissibilidade dos reenvios prejudiciais, é suficiente para revelar que a questão submetida não se reveste de carácter meramente hipotético.

24. O recorrente observa que, muito embora pudesse ter sido apresentado um requerimento formal para a emissão de uma vinheta de portagem gratuita, o mesmo não teria sido deferido.

2. Apreciação

25. Em primeiro lugar, há que lembrar que, de acordo com jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, compete em exclusivo ao juiz nacional, a quem é submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade da decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça [4].

26. Assim sendo, quando as questões submetidas dizem respeito à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é obrigado a pronunciar-se [5].

27. O Tribunal só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema for de natureza hipotética ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas [6].

28. No entanto, a meu ver, não é esse aqui o caso.

29. Embora seja verdade que Arthur Gottwald não requereu a concessão de uma vinheta de portagem gratuita, e dando como adquirido que, como defende o Governo austríaco, a coima podia ser aplicada a um deficiente, exclusivamente com fundamento no facto de não ter aposto a vinheta no veículo previamente à utilização da estrada sujeita a portagem e apesar de ter direito a essa vinheta gratuitamente, o facto é que está longe de estar provado que, no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio não poderia

4 — V., *inter alia*, acórdãos de 5 de Março de 2009, *Apis-Hristovich* (C-545/07, Colect., p. I-1627, n.º 28); de 11 de Setembro de 2008, *Eckelkamp e o.* (C-11/07, Colect., p. I-6845, n.º 27); e de 16 de Dezembro de 2008, *Michaniki* (C-213/07, Colect., p. I-9999, n.º 32).

5 — V. *inter alia*, acórdãos *Apis-Hristovich*, já referido na nota 4, n.º 29; *Eckelkamp e o.*, já referido na nota 4, n.º 27; e *Michaniki*, já referido na nota 4, n.º 33.

6 — V., *inter alia*, acórdãos *Apis-Hristovich*, já referido na nota 4, n.º 30; *Eckelkamp e o.*, já referido na nota 4, n.º 28; e *Michaniki*, já referido na nota 4, n.º 34.

retirar quaisquer consequências da resposta do Tribunal à questão apresentada.

30. Mais concretamente, como o Governo austríaco também não contestou, não é de excluir que uma decisão do Tribunal no sentido de que, ao não permitir a emissão de uma vinheta de portagem gratuita em circunstâncias como as que caracterizam a situação do recorrente, uma norma de direito nacional como a que está em causa viola o artigo 12.º CE, podia ser tida em consideração pelo órgão jurisdicional de reenvio como mais um factor atenuante, ao decidir o recurso de Arthur Gottwald.

31. Por conseguinte, em meu entender, à luz da jurisprudência *supra* referida, a questão submetida para decisão a título prejudicial é admissível.

B — *Quanto ao mérito*

1. Principais alegações das partes

32. Segundo o recorrente, o artigo 12.º CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação de uma norma de direito nacional como a que está em causa no processo principal.

33. Mais concretamente, sustenta que esse artigo é aplicável pelo facto de, na qualidade de turista, ter sido destinatário de um serviço no domínio dos transportes. Uma norma como a que está em causa também é limitativa do direito de circular e permanecer livremente no território de outro Estado-Membro, previsto no artigo 18.º CE.

34. Na opinião do recorrente, na medida em que a isenção de pagamento de portagem para utilização da auto-estrada em causa está reservada a pessoas deficientes com domicílio ou residência habitual na Áustria, esta medida constitui uma discriminação indirecta em razão da nacionalidade, contrária ao artigo 12.º CE. A referida medida não é necessária nem proporcionada. A este respeito, o tratamento desigual em causa também é desproporcionado, pois as estradas austríacas sujeitas a portagem são utilizadas por uma grande percentagem de não-residentes, alguns dos quais podem ser deficientes.

35. O recorrente assinala, além disso, que a vinheta anual de portagem gratuita é emitida sem se verificar se a mesma é efectivamente utilizada pela pessoa deficiente em causa. Os aspectos sociais da medida não podem consequentemente ser sobrevalorizados. Também já existe uma autorização de estacionamento europeia para deficientes, pelo que não é defensável afirmar que permitir a livre utilização das estradas sujeitas a portagem por pessoas deficientes, independentemente da sua residência, constituiria para a Áustria um encargo administrativo particular.

36. O recorrente acrescenta que a disponibilização de uma vinheta de portagem gratuita anual não constitui uma prestação social não contributiva, que poderia estar dependente da demonstração de um certo grau de integração na sociedade do Estado-Membro em causa. Por último, observa que, infelizmente, não existe na Comunidade uma classificação comum de graus de deficiência.

37. Em contrapartida, o Governo austríaco, embora concorde que o artigo 12.º CE é aplicável no presente caso, entende que esta disposição não se opõe a uma norma de direito nacional como a que está em causa.

38. Defende que a concessão de uma vinheta anual gratuita a pessoas deficientes constitui uma prestação social de carácter não contributivo. Como se depreende de acórdãos como o *Grzelczyk* [7], o direito a beneficiar dessas prestações não pode ficar dependente de condições diferentes das que se aplicam aos nacionais do Estado-Membro em causa, o que, todavia, não é aqui o caso.

39. Aliás, como aquele governo salientou na audiência, a prestação social em causa não está ligada a um requisito clássico de residência, uma vez que dessa prestação podem também beneficiar pessoas deficientes que só têm «residência habitual», tal como esta é definida no § 66, n.º 2, da Jurisdiktionsnorm. Para determinar essa residência habitual, há que ter em conta circunstâncias de natureza privada e/ou profissional, por forma a que, por exemplo, também possa ser concedida uma vinheta de portagem gratuita a pessoas deficientes que se limitam a exercer uma profissão na Áustria, com carácter regular.

40. Contudo, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio parte do princípio de que essa norma constitui uma discriminação indirecta, a diferença de tratamento com base na residência pode ser justificada por um objectivo legítimo, como o de garantir que o requerente da ajuda demonstre um certo grau de integração na sociedade desse Estado [8]. O requisito de domicílio ou de residência habitual serve o objectivo de garantir que essa condição é preenchida e evita que as despesas decorrentes dessa medida disparem [9].

7 — Acórdão de 20 de Setembro de 2001 (C-184/99, Colect., p. I-6193).

8 — Acórdão de 15 de Março de 2005, *Bidar* (C-209/03, Colect., p. I-2119, n.º 61).

9 — A este respeito, o Governo austríaco esclareceu, na audiência, que essas despesas seriam cinco vezes superiores às actuais (aproximadamente três milhões de euros em 2008) se a vinheta de portagem gratuita fosse concedida independentemente da residência (habitual) também a pessoas com deficiência que apenas utilizam as estradas sujeitas a portagem durante uma curta estada na Áustria, como no caso em apreço.

41. O Governo austríaco assinala, seguidamente, que a emissão de uma vinheta gratuita anual para pessoas deficientes tem como finalidade facilitar a mobilidade de pessoas que, devido à sua deficiência, não estão em condições de utilizar transportes públicos. O facto de, nestas situações, só serem concedidas vinhetas anuais, demonstra que a prestação em causa se destina a ajudar quem utiliza as estradas sujeitas a portagem com carácter regular ou prolongado e não quem utiliza as auto-estradas austríacas somente durante um curto período de tempo. Nestes termos, uma pessoa deficiente residente na Áustria que só utiliza uma estrada sujeita a portagem ocasionalmente ou por um curto período de tempo também teria de comprar uma vinheta de portagem.

2. Apreciação

42. A Comissão sustenta que o presente caso deve ser apreciado à luz do artigo 12.º CE, que é aplicável não só por o recorrente ter exercido o seu direito de circular e permanecer livremente no território de outro Estado-Membro de acordo com o artigo 18.º CE, como também por, tratando-se de um turista, ser destinatário de uma prestação de serviços nos termos do artigo 49.º CE. Alega que a cobrança de uma taxa de portagem diferente, em função da residência das pessoas deficientes que, aparte este aspecto, se encontram na mesma situação constitui discriminação indirecta em razão da nacionalidade.

43. No entanto, embora nas suas alegações escritas tenha expresso o ponto de vista de que a medida nacional controvertida constitui uma discriminação injustificada, proibida pelo artigo 12.º CE, na audiência, a Comissão concluiu, com base nos esclarecimentos prestados pelo Governo austríaco, que, dado o fim a que se destina a concessão da vinheta anual gratuita, o conceito de residência habitual e o facto de uma pessoa deficiente residente na Áustria também ter de pagar uma portagem se se encontrar na mesma situação do recorrente, a legislação austríaca em causa respeita na realidade o disposto naquele artigo.

44. Antes de mais, importa referir que uma prestação social como a que está em causa é claramente da competência dos Estados-Membros. Assim, do ponto de vista do direito comunitário — independentemente da opinião que se tiver sobre esta situação — compete em princípio a cada Estado-Membro decidir se deve ou não adoptar uma medida social como a que está em causa, que consiste na concessão, em certas condições, de uma vinheta anual gratuita destinada a pessoas deficientes ou, pela mesma lógica, qualquer outra medida do género como, por exemplo, a concessão a pessoas deficientes de uma vinheta válida para 10 dias; os Estados-Membros dispõem de um amplo poder discricionário no exercício das suas competências em matéria de política social [10].

10 — Neste contexto, v. acórdãos de 22 de Maio de 2008, *Halina Nerkowska* (C-499/06, Colect., p. I-3993, n.º 23); de 26 de Outubro de 2006, *Tas-Hagen e Tas* (C-192/05, Colect., p. I-10451, n.º 21); e de 18 de Julho de 2007, *Geven* (C-213/05, Colect., p. I-6347, n.º 27).

45. Todavia, decorre claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os Estados-Membros devem exercer tal competência respeitando o direito comunitário, especialmente as disposições do Tratado relativas à liberdade, reconhecida a qualquer cidadão da União, de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros, bem como a proibição fundamental de discriminação em razão da nacionalidade [11].

46. Nas circunstâncias do caso em apreço, é evidente que a deslocação do recorrente à Áustria não visou o exercício dos seus direitos no quadro da livre circulação dos trabalhadores, pelo que não lhe seria possível invocar o direito a uma vinheta anual gratuita, em termos de «vantagem social», com base na igualdade de tratamento consignada no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 [12], nem esse benefício poderia ser apreciado à luz do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 [13].

47. Contudo, como cidadão da União, o recorrente tem, em princípio, e independentemente do estatuto referido no número anterior, o direito de, no quadro do Tratado CE, obter o mesmo tratamento jurídico, independentemente da nacionalidade [14], pelo facto de se encontrar na mesma situação.

48. Nestes termos, na medida em que se pode prevalecer desse direito nas circunstâncias presentes, a questão que tem de ser decidida no caso em apreço consiste, essencialmente, em saber se limitar a concessão de uma vinheta anual gratuita a pessoas deficientes que têm, pelo menos, residência habitual no Estado-Membro em causa, constitui uma discriminação em razão da nacionalidade, que é proibida, ou, dito de outro modo, se, atendendo às circunstâncias específicas do caso, a recusa de concessão dessa vinheta a uma pessoa na situação do recorrente decorre da sua nacionalidade ou, em vez disso, está relacionada com outro factor objectivo, independente da nacionalidade [15].

49. Por isso, passo a examinar mais detalhadamente, primeiro, se a situação no processo principal deve ser apreciada, como sugeriu o órgão jurisdicional de reenvio, com referência à proibição de discriminação em razão da nacionalidade estabelecida no artigo 12.º CE; segundo — sendo esse o caso — se a legislação em causa pode, em princípio, constituir uma discriminação na acepção desse artigo e, por último, se a diferença de tratamento susceptível de se

11 — Neste sentido, v., por exemplo, acórdãos *Halina Nerkowksa*, já referido na nota 10, n.º 24; *Tas-Hagen e Tas*, referido na nota 10, n.º 22; e de 29 de Abril de 2004, *Pusa* (C-224/02, Colect., p. I-5763, n.º 22).

12 — Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (*JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77).*

13 — Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (*JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98).*

14 — V., designadamente, acórdãos de 2 de Outubro de 2003, *Garcia Avello* (C-148/02, Colect., p. I-11613, n.º 23) e *Grzelczyk*, já referido na nota 7, n.º 31.

15 — Fica assim claro que no presente caso não se trata de uma discriminação em razão da deficiência, mas de uma eventual discriminação (indirecta) em razão da nacionalidade.

traduzir numa discriminação se baseia, não obstante, em considerações objectivas, independentes da nacionalidade.

50. Antes de mais, relativamente à aplicabilidade do artigo 12.º CE no caso presente, decorre da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que um cidadão da União pode, em princípio, prevalecer-se do direito à igualdade de tratamento independentemente da nacionalidade, como decorre daquele artigo, em todas as situações que se inserem no domínio de aplicação *ratione materiae* do direito comunitário [16].

51. Decorre igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, entre essas situações, figuram as relativas ao exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, nomeadamente as que se enquadram no exercício da liberdade de circular e de residir no território dos Estados-Membros, tal como conferida pelo artigo 18.º CE [17].

52. Relativamente ao caso em apreço, na minha opinião é suficiente assinalar que, ao deslocar-se a outro Estado-Membro a fim de aí gozar um período de férias, o recorrente exerceu simplesmente o direito que lhe assiste, como cidadão da União, de circular e permanecer livremente nos Estados-Membros, ao abrigo do artigo 18.º CE. Basta esta razão para que a situação em apreço no processo principal não tenha carácter meramente interno e seja abrangida, *ratione materiae*, pelo âmbito do direito comunitário, ao qual é aplicável o artigo 12.º CE.

53. No entanto, estou de acordo com a Comissão em que a situação em causa também é regida pelo direito comunitário porquanto, na medida em que o recorrente se deslocou à Áustria como turista a fim de aí gozar um período de férias, deve ser considerado um destinatário de serviços e, nessa qualidade, pode invocar o artigo 12.º CE em conjugação com o artigo 49.º CE, sobre a livre prestação de serviços [18].

54. Há, portanto, que analisar se uma medida social como a que está em questão respeita os requisitos do artigo 12.º CE, uma vez que o

16 — Neste sentido, v. acórdãos de 24 de Novembro de 1998, *Bickel e Franz*, (C-274/96, Colect., p. I-7637), *Garcia Avello*, já referido na nota 14, n.º 23; e *Bidar*, já referido na nota 8, n.º 36.

17 — V., por exemplo, acórdãos de 4 de Dezembro de 2008, *Krystyna Zablocka-Weyhermüller* (C-221/07, Colect., p. I-9029, n.º 29); *Garcia Avello*, já referido na nota 14, n.º 24; *Bidar*, já referido na nota 8, n.º 33; e de 12 de Julho de 2005, *Schempp* (C-403/03, Colect., p. I-6421, n.º 18).

18 — Neste sentido, v. acórdãos *Cowan*, já referido na nota 3, n.º 15; *Bickel e Franz*, já referido na nota 16, n.º 15; e de 16 de Janeiro de 2003, *Comissão/Itália* (C-388/01, Colect., p. I-721, n.º 12). No entanto, em minha opinião, vale a pena analisar o caso em apreço de acordo com a questão submetida, com referência à proibição geral de discriminação consagrada no artigo 12.º CE e não com referência à expressão específica dessa proibição relativamente à livre prestação de serviços estabelecida no artigo 49.º CE, na medida em que é possível defender que a utilização de estradas sujeitas a portagem não é o serviço relevante, constituindo apenas um meio para obter os serviços visados, em última análise, nas circunstâncias do presente caso. Por outras palavras, a possível discriminação objecto de queixa parece ser de certo modo incidental em relação à fruição dos serviços relevantes no presente litígio. Em qualquer caso, porém, a apreciação da medida em causa, que a seguir efectuamos, aplica-se também, *mutatis mutandis*, à proibição específica de discriminação prevista no artigo 49.º CE.

benefício dessa medida está reservado a pessoas deficientes com domicílio ou residência habitual no Estado-Membro em causa e, por conseguinte, não está disponível para pessoas na situação do recorrente.

55. A este respeito, recorde-se que o Tribunal de Justiça tem consistentemente sustentado que o artigo 12.º CE não se limita a proibir discriminações ostensivas, baseadas na nacionalidade, abrangendo também quaisquer formas dissimuladas de discriminação que, através da aplicação de outros critérios de distinção, conduzam de facto ao mesmo resultado [19].

56. Isto é verdade tanto no que se refere à condição de domicílio como à de residência habitual, como prevê o § 13, n.º 2, da Bundesstrassen-Mautgesetz, na medida em que tais condições podem ser susceptíveis afectar de modo negativo sobretudo nacionais de outros Estados-Membros [20].

57. Por conseguinte, deve concluir-se que a norma de direito nacional em causa no processo principal pode efectivamente constituir uma discriminação indirecta em razão da nacionalidade, na acepção do artigo 12.º CE.

58. No entanto, esta constatação não é, por si só, suficiente para concluir pela incompatibilidade da norma com o artigo 12.º CE. Não será esse o caso se a norma for justificada por circunstâncias objectivas, ou seja, mais concretamente, se for possível demonstrar que se baseia em considerações objectivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa e proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional [21].

59. Em meu entender, não considero que, pelo facto de se estabelecer como condição o domicílio ou a residência habitual e tendo em consideração a natureza e a finalidade desta medida social, a norma de direito nacional relativa à concessão de uma vinheta gratuita não possa ser considerada objectivamente justificada e proporcional. A este respeito, importa assinalar o que segue.

60. Em primeiro lugar, convém recordar que o Tribunal de Justiça reconheceu, relativamente às diversas vantagens e prestações sociais, que pode ser lícito — dependendo

19 — Neste sentido, v. acórdãos de 10 de Fevereiro de 1994, *Mund & Fester* (C-398/92, Colect., p. I-467, n.º 14), e *Comissão/ /Itália*, já referido na nota 18, n.º 13.

20 — Neste sentido, v. acórdãos de 23 de Janeiro de 1997, *Pastoors* (C-29/95, Colect., p. I-285, n.º 17); de 29 de Abril de 1999, *Ciola* (C-224/97, Colect., p. I-2517, n.º 14; e de 23 de Março de 2004, *Collins* (C-138/02, Colect., p. I-2703, n.º 65).

21 — Neste sentido, v. acórdãos *Mund & Fester*, já referido na nota 19, n.º 17; *Bidar*, já referido na nota 8, n.º 54; *Bickel e Franz*, já referido na nota 16, n.º 27; e de 15 de Setembro de 2005, *Ioannidis* (C-258/04, Colect. p. I-8275, n.º 29).

das circunstâncias e do tipo de vantagem em questão — assegurar que exista uma certa ligação entre o destinatário de uma prestação ou vantagem social e o Estado-Membro em causa, tal como a existência de uma ligação real entre a pessoa e o mercado do trabalho desse Estado, uma conexão com a sua sociedade ou, mais especificamente, um certo grau de integração na sociedade do Estado-Membro em causa [22].

61. Em segundo lugar, da jurisprudência do Tribunal de Justiça parece depreender-se que, em princípio, a residência pode ser um critério capaz de revelar a existência dessa conexão. Uma vez mais, a questão de saber se essa ligação é legítima face à jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no número anterior vai depender, entre outros factores, da prestação ou da vantagem resultante, em especial se o requisito concreto de residência, por exemplo um requisito de residência durante determinado período de tempo, for compatível com o direito comunitário e, em especial, se for proporcionado [23].

62. A essa luz, no que se refere à justificação e proporcionalidade dos requisitos de residência ligados à medida social em causa no presente caso, importa recordar que esta medida consiste na emissão de uma vinheta anual gratuita a pessoas com um certo grau de deficiência, ou seja, segundo a norma de direito nacional controvertida, aos titulares de um documento que os identifica como pessoas com limitações de locomoção graves e permanentes, como pessoas que, por terem problemas de saúde permanentes, não podem utilizar transportes públicos ou como invisuais.

63. É pacífico e coerente com a natureza da medida, tal como é descrita *supra*, que a mesma se destina a ajudar pessoas deficientes, facilitando a sua mobilidade e integração social, numa base anual.

64. Em primeiro lugar, quanto a esse aspecto, em minha opinião é consentâneo com a natureza desta medida, que procura apoiar a mobilidade de pessoas deficientes, isentando-as, desde que preencham certos requisitos, da obrigação de pagar portagens para utilizar estradas sujeitas a portagem no seu território, atribuir o direito a esse benefício utilizando, *inter alia*, um critério de residência suscep-

22 — Neste sentido, v., por exemplo, acórdãos de 11 de Setembro de 2007, *Hendrix* (C-287/05, Colect., I-6909, n.º 55); *Tas-Hagen e Tas*, já referido na nota 10, n.os 34 e 35; *Halina Nerkowska*, já referido na nota 10, n.º 37; *Collins*, já referido na nota 20, n.º 67; e *Bidar*, já referido na nota 8, n.º 54.

23 — Neste sentido, v., por exemplo, acórdãos *Bidar*, já referido na nota 8, n.º 59, de 18 de Dezembro de 2008, *Förster* (C-158/07, Colect., p. I-8507, n.os 50 e 58) e *Halina Nerkowska*, já referido na nota 10, n.os 39 e 41.

tível de demonstrar uma certa conexão com o território do Estado em causa e com a sua sociedade.

65. Em segundo lugar, importa salientar que, tal como foi esclarecido na audiência, a residência no seu sentido comum não é considerada a única ligação ao Estado-Membro em causa susceptível de permitir a pessoas deficientes que preenchem os requisitos requererem a concessão de uma vinheta anual gratuita. Segundo o conceito de residência habitual aplicável nos termos da norma de direito nacional controvertida, a suficiência dessa ligação também pode ser estabelecida por outros factores que evidenciem a existência de uma conexão regular ou permanente com o território desse Estado-Membro, tais como, por exemplo o exercício de uma profissão ou de actividades privadas com regularidade, na Áustria.

66. Neste contexto, é verdade que, dos requisitos previstos no § 13, n.º 2, da Bundesstrassen-Mautgesetz, não se depreende que a emissão de uma vinheta gratuita esteja condicionada a um período de tempo ou à frequência da utilização, pelo requerente, de estradas sujeitas a portagem nem que, como Arthur Gottwald alegou, sem ser contraditado neste ponto, quanto a esses aspectos, sejam efectuados quaisquer controlos a quem possui a vinheta. Por conseguinte, não estou convencido de que uma pessoa deficiente com domicílio ou residência habitual na Áustria e que, na realidade, só utiliza as estradas sujeitas a portagem ocasionalmente ou por um período de tempo curto também tenha, em qualquer caso, de comprar uma vinheta.

67. No entanto, em primeiro lugar, esta conclusão não põe, por si só, em causa o facto de, como assinalou o Governo austríaco, a medida social em questão se destinar a apoiar pessoas deficientes que necessitam de utilizar estradas sujeitas a portagem com regularidade.

68. Em segundo lugar, subsiste o facto de que, em todo o caso, essa medida consiste na emissão de uma vinheta anual gratuita. Em minha opinião, parece-me ser objectivamente justificado e, tendo em conta o amplo poder discricionário de que os Estados-Membros dispõem em relação às prestações sociais que são da sua competência [24], não ser desproporcionado tornar o direito a essa vinheta dependente da existência de, pelo menos, uma certa relação estável, como a que é comprovada pela residência habitual, entre

24 — Nesse sentido, v., por exemplo, acórdão *Tas-Hagen e Tas*, já referido na nota 10, n.º 36; v. também n.º 44, *supra*.

quem recebe a vinheta anual e o Estado-Membro no qual estão situadas as estradas sujeitas à portagem em causa [25].

69. A emissão de uma vinheta anual gratuita para pessoas deficientes, sob condição de terem o seu domicílio ou residência habitual no Estado-Membro em causa não é portanto, na minha opinião, contrária à proibição de discriminação em razão da nacionalidade estabelecida no artigo 12.º CE, não sendo necessário, no presente caso, apreciar também, no que diz respeito a pessoas que não têm domicílio ou residência permanente, até que ponto, na ausência de um documento austríaco identificativo de deficiente, as dificuldades inerentes à verificação do grau de deficiência exigido podem justificar a recusa da prestação em causa.

70. Seja como for, relativamente às circunstâncias especiais do caso em apreço, importa ter em mente, por último, que só quem se encontra na mesma situação pode reclamar o mesmo tratamento jurídico, independentemente da nacionalidade [26].

71. Sob esta perspectiva, diga-se que uma pessoa deficiente como Arthur Gottwald, que se desloca a outro Estado-Membro simplesmente para aí gozar um período de férias e que, por conseguinte, apenas tem uma relação temporária com esse Estado-Membro, se encontra, no que respeita à concessão de uma prestação social como a atribuição de uma vinheta anual gratuita destinada a apoiar a mobilidade e a integração social de pessoas deficientes numa base anual, numa situação objectivamente diferente da de uma pessoa deficiente que tem o seu domicílio ou, pelo menos, a sua residência habitual no território do Estado-Membro em causa e para quem a utilização das estradas com portagem pode consequentemente ter um significado substancialmente diferente no que diz respeito à sua mobilidade e integração social nesse Estado-Membro.

72. À luz das considerações que antecedem, há que responder à questão submetida para decisão a título prejudicial que o artigo 12.º CE, em conjugação com o artigo 18.º CE, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma norma de direito nacional como a que está em causa no processo principal, destinada a apoiar a mobilidade e a integração social de pessoas deficientes numa base anual, que limita a disponibilização de uma vinheta anual, que deve ser aposta nos veículos automóveis para efeitos da utilização gratuita de estradas federais sujeitas a portagem, às pessoas com uma determinada deficiência que têm o seu domicílio ou residência habitual no território do Estado-Membro em causa, deste modo incluindo as pessoas deficientes que exercem uma ocupação e/ou uma actividade privada nesse Estado-Membro.

25 — A justificação e a proporcionalidade das condições de domicílio ou de residência habitual teriam evidentemente de ser apuradas de modo diferente se fossem emitidas vinhetas para períodos curtos com esses requisitos.

26 — A este respeito, v. acórdão de 8 de Julho de 2004, proferido nos processos apensos *Gaumain-Cerri e Barth* (C-502/01 e C-31/02, Colect., p. I-6483, n.ºs 34 e 35 e n.º 47 *supra* e a jurisprudência aí citada).

V — Conclusão

73. Nestes termos, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à questão que lhe foi submetida:

O artigo 12.º CE, em conjugação com o artigo 18.º CE, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à aplicação de uma norma de direito nacional como a que está em causa no processo principal, destinada a apoiar a mobilidade e a integração social de pessoas deficientes numa base anual, que limita a disponibilização de uma vinheta anual, que deve ser aposta nos veículos automóveis para efeitos da utilização gratuita de estradas federais sujeitas a portagem, às pessoas com uma determinada deficiência que têm o seu domicílio ou residência habitual no território do Estado-Membro em causa, deste modo incluindo as pessoas deficientes que exercem uma ocupação e/ou uma actividade privada nesse Estado-Membro.