



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 16 de maio de 2017¹

Processo C-195/16

**Staatsanwaltschaft Offenburg
contra
I**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Amtsgericht Kehl (Alemanha)]

«Pedido de decisão prejudicial — Transportes — Carta de condução — Reconhecimento mútuo — Âmbito — Certificado provisório emitido por outro Estado-Membro que atesta o direito de conduzir no seu território — Processo penal por não apresentação da carta de condução — Distinção entre o direito de conduzir e a licença para conduzir — Natureza das sanções — Natureza contraordenacional ou natureza penal»

I. Introdução

1. I. (a seguir «arguido») foi aprovado nos exames de condução em França, tendo-lhe sido emitido um certificado provisório que atestava ter adquirido o direito de conduzir até à emissão da sua carta de condução definitiva. Um mês depois, foi intercetado quando conduzia um automóvel em Kehl, na Alemanha. O certificado provisório francês que exibiu não foi aceite como um documento reconhecido pelo direito alemão, pelo que foi acusado do crime de condução sem habilitação legal.

2. Perante estes factos, o tribunal penal de primeira instância nacional, o Amtsgericht Kehl (Tribunal da Comarca de Kehl, Alemanha) submeteu ao Tribunal de Justiça dois grupos de questões: primeiro, nos termos do direito primário e derivado da União, que tipos de documentos estão os Estados-Membros obrigados a reconhecer como prova da existência do direito de conduzir? Só as cartas de condução definitivas e normalizadas têm de ser aceites? Ou devem também ser reconhecidos os certificados provisórios emitidos pelas autoridades competentes de outro Estado-Membro? Em segundo lugar, que tipo de sanção pode um Estado-Membro impor às pessoas que, não obstante terem adquirido o direito de conduzir, não o podem ainda provar com uma carta de condução definitiva, emitida de forma normalizada, tal como previsto no direito derivado pertinente da União?

¹ Língua original: inglês.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*

3. O primeiro parágrafo do artigo 18.º TFUE estabelece que: «No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade».

4. Segundo o artigo 21.º, n.º 1, TFUE, «[q]ualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação».

5. O artigo 45.º, n.º 1, TFUE tem a seguinte redação: «A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União».

6. O artigo 49.º TFUE dispõe que «são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro».

7. O primeiro parágrafo do artigo 56.º TFUE estabelece que «[n]o âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação».

2. *Diretiva 2006/126*

8. O considerando 2 da Diretiva relativa à carta de condução² (a seguir «diretiva») afirma: «A regulamentação relativa à carta de condução é um elemento indispensável para realizar a política comum dos transportes, contribuindo para melhorar a segurança rodoviária e facilitar a circulação das pessoas que se estabelecem num Estado-Membro distinto daquele que emitiu a carta de condução. [...] Apesar dos progressos realizados na harmonização das regras relativas à carta de condução, subsistem divergências significativas entre Estados-Membros no que se refere às regras sobre a periodicidade de renovação das cartas de condução e sobre as subcategorias de veículos, que exigem maior harmonização por forma a contribuir para a realização das políticas comunitárias».

9. O considerando 3 tem a seguinte redação: «A faculdade de impor disposições nacionais em matéria de prazo de validade, prevista na Diretiva 91/439/CEE, tem por consequência a coexistência de regras diferentes nos diversos Estados-Membros e a circulação de mais de 110 modelos diferentes de cartas de condução válidos nos Estados-Membros. Esta situação cria problemas de transparência aos cidadãos, às forças da ordem e às administrações responsáveis pela gestão das cartas de condução e leva à falsificação de documentos que por vezes datam de há várias décadas».

10. Nos termos do considerando 5, «[a] presente diretiva não deve prejudicar o direito de condução concedido ou adquirido antes da data da sua aplicação».

11. O considerando 8 está assim redigido: «Por razões de segurança rodoviária, é necessário fixar as condições mínimas para a emissão de uma carta de condução. É necessário proceder à harmonização das normas relativas ao exame de condução e à emissão da carta de condução. [...]»

² Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução (Reformulação) (JO L 403, p. 18).

12. O artigo 1.º, n.º 1, dispõe o seguinte: «Os Estados-Membros devem criar uma carta de condução nacional de acordo com o modelo comunitário descrito no Anexo I, em conformidade com o disposto na presente diretiva. O sinal distintivo do Estado-Membro que emite a carta figurará no emblema desenhado na página 1 do modelo comunitário de carta de condução».

13. De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, «[a]s cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros serão reciprocamente reconhecidas».

14. Por força do artigo 3.º, n.º 3, «[o]s Estados-Membros deverão garantir que, até 19 de janeiro de 2033, todas as cartas de condução emitidas ou em circulação preencham todos os requisitos da presente diretiva».

15. O artigo 4.º, n.º 1, estabelece que: «A carta de condução prevista no artigo 1.º habilita a conduzir os veículos com motor de propulsão das categorias adiante definidas. [...]»

16. O artigo 5.º, n.º 1, tem a seguinte redação: «A carta de condução deve mencionar as condições em que o condutor está habilitado a conduzir».

17. O artigo 7.º, n.º 1, estabelece que «[a]s cartas de condução só serão emitidas aos candidatos:

a) aprovados num exame de controlo de aptidão e de comportamento e num exame teórico de avaliação dos conhecimentos, e que satisfaçam as normas médicas, nos termos dos Anexos II e III;

[...]».

B. Direito alemão

1. Fahrerlaubnis-Verordnung (Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir)

18. O § 4 do Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr³ (Regulamento relativo à habilitação legal para conduzir em estrada) (a seguir «FeV») estabelece regras relativas aos requisitos de autorização e de identificação aplicáveis à condução de veículos a motor:

«1) Quem conduza um veículo a motor numa estrada pública tem de estar habilitado legalmente a fazê-lo. [...]

2) O direito de conduzir será comprovado por um certificado oficial válido (carta de condução). A pessoa que conduza um veículo a motor tem de trazer consigo a sua carta de condução e, quando solicitado por pessoa competente, está obrigado a exibi-la para efeitos de inspeção. A carta de condução internacional ou a carta de condução estrangeira e respetiva tradução exigidas pelo segundo período do § 29, n.º 2, têm de estar na posse do condutor e têm de ser exibidas para efeitos de inspeção sempre que solicitado por pessoa competente. [...]

³ Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr vom 13. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 der Elften Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2016 [Regulamento relativo à habilitação legal para conduzir em estrada (a seguir «Regulamento relativo ao direito de conduzir» ou «FeV») de 13 de dezembro de 2010 (BGBl. 2010 I, p. 1980), com a última redação que lhe foi dada pelos artigos 1.º e 2.º do 11.º Regulamento relativo à alteração do Regulamento relativo ao direito de conduzir e a outras disposições sobre o tráfego rodoviário, de 21 de dezembro de 2016 (BGBl. 2016 I, p. 3083)].

3) Em derrogação do primeiro período do n.º 2, o direito de conduzir pode também ser comprovado por outro certificado que não uma carta de condução, desde que tal esteja expressamente previsto ou seja objeto de autorização especial. O segundo período do n.º 2 aplica-se, *mutatis mutandis*, aos certificados na aceção do primeiro período.»

19. O § 22 tem a epígrafe «Procedimento na autoridade competente e no centro de exames técnicos». Dispõe o seguinte:

«[...]

3) Se todos os requisitos para a concessão do direito de conduzir tiverem sido satisfeitos, a autoridade competente é obrigada a emitir a carta de condução.

4) [...] Em caso de aprovação no exame, o perito, o examinador ou a autoridade competente emitirão a carta de condição, indicando a data de emissão. A carta de condução só pode ser emitida se a identidade do candidato puder ser determinada sem margem de dúvida. Nos casos em que tenha sido o perito ou examinador a emitir a carta de condução, este notificará a autoridade competente e confirmará a data de emissão. Enviará também à autoridade emissora da carta de condução o certificado de formação. O direito de conduzir é concedido através da emissão da carta de condução ou, na falta desta, por meio da de um certificado provisório de aprovação no exame, válido apenas no território alemão, para comprovar o direito de conduzir nos termos do anexo 8a.»

20. O § 29 prevê o reconhecimento do direito de conduzir dos estrangeiros, sob certas condições. Tem a seguinte redação:

«1) A pessoa que seja titular de um direito de conduzir atribuído no estrangeiro pode, na medida em que esteja habilitada a fazê-lo, conduzir um veículo a motor no território alemão, se não tiver residência habitual na Alemanha nos termos do § 7. [...]

2) O direito de conduzir será comprovado por uma carta de condução nacional ou por uma carta de condução internacional válidas [...]. As cartas de condução estrangeiras emitidas numa língua diferente do alemão que não tenham sido emitidas num Estado-Membro da União Europeia [...] carecem de tradução.

3) A habilitação referida no n.º 1 não se aplicará às pessoas que sejam titulares de um direito de conduzir atribuído no estrangeiro:

1. que possuam apenas a licença para conduzir enquanto instruendos ou outra carta de condução provisória;

[...]».

21. O § 75, n.º 4, estabelece que o condutor que não possua uma carta de condução (ou não a exiba para efeitos de inspeção, sempre que as autoridades competentes assim o solicitem) comete uma contraordenação («*Ordnungswidrigkeit*»).

2. *Straßenverkehrsgesetz (Lei da Circulação Rodoviária)*

22. O § 21 da *Straßenverkehrsgesetz*⁴ (a seguir «StVG») prevê as seguintes penas:

«(1) Quem conduzir um veículo a motor sem habilitação legal para o fazer [...] será punido com pena de prisão até um ano ou com multa.

(2) Quem, com negligência, cometer um ato previsto no n.º 1 [...] será punido com pena de prisão até seis meses ou com multa até 180 vezes a taxa diária [...]».

III. Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

23. Em 17 de abril de 2015, o arguido foi aprovado nos exames de condução em França, onde é residente, qualificando-se para a obtenção da carta de condução de veículos da categoria B. Em França, a carta de condução definitiva não é emitida imediatamente, podendo demorar várias semanas ou meses a ser entregue⁵. Após a sua aprovação nos exames, foi emitido ao arguido um certificado provisório (*Certificat d'Examen du Permis de Conduire*; a seguir «CEPC») ⁶.

24. Cerca de um mês depois, em 15 de maio de 2015, o arguido foi intercetado quando conduzia um automóvel em Kehl. Não dispunha de uma carta de condução válida, mas exibiu o seu certificado provisório, o CEPC, juntamente com um documento oficial de identificação.

25. O Ministério Público de Offenburg acusou o arguido do crime de condução sem habilitação legal, em violação do § 21 da StVG. O seu certificado provisório só era válido no território francês, não sendo reconhecido como uma habilitação válida para conduzir na Alemanha pelo direito alemão.

26. O Ministério Público intentou no tribunal de primeira instância (Amtsgericht Kehl) ação penal contra o arguido, pedindo a condenação deste numa multa. Esse órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à compatibilidade da potencial condenação penal com várias disposições do direito da União. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, nos termos do direito da União, o arguido tinha ou não habilitação para conduzir na Alemanha. Caso a forma em causa de comprovar o direito de conduzir tivesse de ser reconhecida e, conseqüentemente, nenhum crime tiver sido cometido, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os factos do processo podem, ainda assim, configurar um ilícito contraordenacional.

27. Assim, por despacho de 22 de março de 2016, o Amtsgericht Kehl (Tribunal da Comarca de Kehl, Alemanha) submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Deve o direito da União, em especial o artigo 2.º da Diretiva [2006/126], ou os artigos 18.º, 21.º, 45.º, 49.º e 56.º TFUE, ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime de um Estado-Membro que recusa o reconhecimento de um direito de condução obtido no estrangeiro, designadamente quando esse direito tenha sido obtido ao abrigo das disposições da [Diretiva 2006/126]?

4 *Straßenverkehrsgesetz*, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6 März 2017 [Lei da Circulação Rodoviária (a seguir «StVG»), na versão publicada em 5 de março de 2003 (BGBl. 2003 I p. 310, retificação, p. 919), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 3 da Lei relativa ao reforço do combate contra o trabalho não declarado e o emprego ilegal, de 6 de março de 2017 (BGBl. 2017 I, p. 399)].

5 O órgão jurisdicional de reenvio informa que as autoridades francesas emitiram a carta de condução definitiva em 9 de julho de 2015.

6 Nos termos do direito francês, o CEPC é uma habilitação temporária para conduzir até que a carta de condução definitiva (uma licença sob a forma normalizada, de acordo com as especificações do anexo I da Diretiva 2006/126) seja emitida. O CEPC deve ser exibido, para efeitos de inspeção no território nacional, juntamente com um documento de identificação válido, em vez da carta de condução. É válido até quatro meses a contar da data da aprovação nos exames [v. artigo 4.º, I, n.º 1, do Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire (*JORF*, 6 de maio 2012, p. 8050) (Decreto de 20 de abril de 2012, relativo às condições aplicáveis à elaboração, emissão e validade das cartas de condução)].

- 2) Deve o direito da União, em especial o artigo 2.º da [Diretiva 2006/126] ou os artigos 18.º, 21.º, 45.º, 49.º e 56.º TFUE, ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime de um Estado-Membro que recusa o reconhecimento de uma guia de substituição emitida por outro Estado-Membro a favor de uma pessoa que, neste último Estado-Membro, tenha obtido um direito de condução ao abrigo das disposições da [Diretiva 2006/126], ainda que esse Estado-Membro tenha limitado a validade dessa guia no tempo e ao seu próprio território nacional e, além disso, a guia não corresponda ao modelo de carta de condução previsto na [Diretiva 2006/126]?
- 3) Em caso de resposta negativa à questão 1: deve o direito da União, em especial o artigo 2.º da [Diretiva 2006/126] ou os artigos 18.º, 21.º, 45.º, 49.º e 56.º TFUE, ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime de um Estado-Membro que prevê que a condução de um veículo automóvel sem habilitação legal constitui crime, sancionado com uma pena, apesar de o condutor ter obtido um direito de condução ao abrigo das disposições da [Diretiva 2006/126], sem no entanto dispor de um documento que corresponda ao modelo de carta de condução previsto nessa diretiva?
- 4) Em caso de resposta negativa à questão 2: deve o direito da União, em especial o artigo 2.º da [Diretiva 2006/126] ou os artigos 18.º, 21.º, 45.º, 49.º e 56.º TFUE, ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime de um Estado-Membro — onde a carta de condução é entregue ao respetivo requerente imediatamente após a sua aprovação no exame prático de condução — que prevê que constitui contraordenação, sancionada com uma coima, a condução de um veículo automóvel por um condutor que obteve um direito de condução ao abrigo das disposições da [Diretiva 2006/126], mas que não dispõe de uma carta de condução definitiva para comprovar a sua habilitação legal para conduzir, uma vez que esta ainda não foi emitida devido às especificidades do procedimento para a emissão de cartas de condução definitivas nesse Estado-Membro e sobre o qual o condutor não tem qualquer influência, tendo ele recebido, em substituição da carta de condução definitiva, uma declaração administrativa da qual resulta que cumpre os requisitos necessários para a habilitação legal para conduzir?»

28. Foram apresentadas observações escritas pelo Reino dos Países Baixos, pela República da Polónia e pela Comissão Europeia.

IV. Análise

29. Com as questões 1 e 2, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se os Estados-Membros estão obrigados a aceitar apenas as cartas de condução normalizadas e definitivas, emitidas nos termos da Diretiva 2006/126, como documento válido para atestar o direito de conduzir *ou* se estão obrigados a aceitar outros documentos que também comprovem que esse direito existe noutro Estado-Membro. Com as questões 3 e 4, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre se podem ser impostas sanções (e de que tipo) aos condutores que tenham adquirido o direito de conduzir num Estado-Membro, mas não possam comprová-lo através de uma carta de condução definitiva e normalizada.

30. O órgão jurisdicional de reenvio formulou as suas questões por referência a dois grupos de regras da União: a diretiva e também várias disposições de direito primário (as disposições do TFUE em matéria de livre circulação, de não discriminação e de cidadania da União). Subscrevo o entendimento do órgão jurisdicional de reenvio de que os dois grupos de regras são pertinentes no presente caso. Todavia, por uma questão de clareza de exposição, analisá-las-ei separadamente, por fases sucessivas.

31. As presentes conclusões encontram-se estruturadas da seguinte forma: A título de observação preliminar, começo por distinguir os dois conceitos fundamentais para o presente caso: o direito de conduzir, por um lado, e a carta de condução, por outro (A). Seguidamente, apreciarei os deveres dos Estados-Membros resultantes da diretiva (B), antes de avaliar as obrigações gerais decorrentes dos Tratados no tocante à aplicação de sanções em matérias abrangidas pelo direito primário da União (C).

A. Uma nota terminológica: «direito de conduzir» e «carta de condução»

32. Existe uma distinção clara que é comum tanto ao direito da União como a várias ordens jurídicas nacionais: a *existência* (ou a constituição) *de um direito* de praticar determinado ato, tal como o «direito de conduzir», é diferente da possibilidade de o titular desse direito comprovar esse facto através da exibição do *documento adequado* (quer seja designado por certificado, licença ou autorização), tal como uma «carta de condução». Um direito constitui-se quando estão preenchidas todas as condições necessárias previstas na lei. Quando assim é, e para atestar esse facto, é emitido um certificado para esse efeito⁷.

33. Ao nível do direito da União, essa distinção (no domínio das cartas de condução) está presente tanto na própria diretiva como na jurisprudência do Tribunal de Justiça que a antecede.

34. Tal como o seu próprio título sugere, a diretiva respeita principalmente à harmonização e normalização do certificado, ou seja, a carta de condução. Todavia, prende-se igualmente com o direito de conduzir, na medida em que estabelece alguns requisitos materiais mínimos que têm de ser satisfeitos para que esse direito seja adquirido. Em especial, além da idade, a diretiva estabelece normas mínimas relativas aos exames de condução e à emissão da carta de condução, bem como normas mínimas em matéria de aptidão física e mental para a condução, nos termos do artigo 4.º e do artigo 7.º, n.º 1, da diretiva, em conjugação com os seus anexos II e III⁸.

35. Depois, o acórdão Skanavi⁹ precede a Diretiva 2006/126. Ainda que num contexto factual algo diferente, o Tribunal de Justiça declarou essencialmente que «a emissão de uma carta de condução por um Estado-Membro por troca com a carta emitida por outro Estado-Membro não constitui o fundamento do direito de conduzir um veículo automóvel no território do Estado de acolhimento, que é diretamente conferido pelo direito comunitário, e sim a confirmação da existência desse direito»¹⁰.

36. Portanto, o Tribunal de Justiça reconheceu claramente que uma carta de condução é uma mera confirmação do direito de conduzir existente. A existência desse direito significa que todas as condições que permitem que uma pessoa conduza um veículo ao abrigo da diretiva foram satisfeitas. Por seu turno, a «carta de condução» é um documento definitivo de comprovação desse direito, emitido sob forma normalizada, tal como imposto pela diretiva. Conforme afirmou o Tribunal de Justiça, «[c]om efeito, deve considerar-se que a posse de uma carta de condução emitida por um Estado-Membro constitui a prova de que o titular dessa carta preenchia, no dia em que esta lhe foi concedida, os referidos requisitos»¹¹. Por conseguinte, o direito de conduzir resulta de um facto jurídico, a saber, o efetivo preenchimento de todas as condições físicas, mentais e intelectuais necessárias à sua aquisição. Em contrapartida, o documento em que consiste a carta de condução é uma espécie de certificação oficial da existência desse direito.

7 Naturalmente, os documentos oficiais que são constitutivos de um direito integram uma categoria distinta, que não está em causa no presente caso. Nesses casos, o direito só existe quando e se o documento adequado, habitualmente sob a forma de uma decisão administrativa, é emitido. Mas esses documentos *constitutivos* são diferentes dos documentos meramente *declaratórios*.

8 A diretiva consagrou apenas uma harmonização mínima das disposições nacionais relativas aos requisitos exigidos para a emissão de uma carta de condução — v. acórdão de 1 de março de 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, n.º 53).

9 V. acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

10 V. acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 34).

11 V. acórdão de 1 de março de 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, n.º 42).

37. Por último, e ainda ao nível do direito da União, pode afirmar-se que o Tribunal de Justiça também reconheceu a existência de uma distinção semelhante noutros domínios. Por exemplo, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma distinção análoga entre o direito de residência, que é adquirido com o preenchimento das condições previstas no direito da União, e a autorização de residência. O Tribunal de Justiça afirmou concretamente que «a natureza declarativa dos cartões de residência implica que estes cartões mais não fazem do que comprovar um direito preexistente»¹². A emissão de «uma autorização de residência a um nacional de um Estado-Membro deve ser considerada não como um ato constitutivo de direitos, mas como um ato destinado a comprovar, por parte de um Estado-Membro, a situação individual de um nacional de outro Estado-Membro»¹³. Nesta base, o Tribunal de Justiça concluiu ainda que, tanto no caso de nacionais de um Estado-Membro como de nacionais de um país terceiro que sejam cônjuges de um nacional de um Estado-Membro, o seu direito de residência decorre diretamente do direito da União, independentemente de a autorização de residência ter sido emitida pela autoridade competente de um Estado-Membro¹⁴.

38. Do mesmo modo, o facto de o direito da União distinguir entre esses dois conceitos dificilmente surpreenderá ao nível nacional. Muito pelo contrário, na verdade: afigura-se que a distinção entre o facto jurídico que dá origem à constituição de um direito, por um lado, e a questão subsequente ou paralela do certificado declarativo que atesta esse facto jurídico, por outro, será comum aos sistemas jurídicos de vários Estados-Membros.

39. No contexto específico da carta de condução, o órgão jurisdicional de reenvio sugere que a distinção entre o direito de conduzir e a carta de condução existe tanto no direito alemão como no direito francês. Essa diferenciação é depois transferida para o domínio das sanções, onde constitui a base da distinção entre sanções penais e contraordenacionais. Em ambos os ordenamentos jurídicos, a condução sem que exista direito de conduzir é punida como uma infração penal. A condução sem a carta de condução, tendo sido adquirido o direito de conduzir, é punida como uma contraordenação.

40. Neste aspeto, concordo com o órgão jurisdicional de reenvio: em geral, os conceitos de direito de conduzir e de carta de condução não devem ser confundidos. É evidente que estão intrinsecamente ligados. A emissão da carta de condução depende da existência do direito. Mas ambos têm, em certa medida, uma existência independente, tal como o demonstra um fenómeno que pode ser designado por desalinhamento ou desfasamento temporal entre o direito e o documento oficial.

41. É possível, como parece ser o caso no processo principal, ter o direito de conduzir *sem possuir ainda a carta de condução adequada*. Por outro lado, também é possível ter o direito de conduzir sem possuir uma carta de condução *sob a forma atualmente exigida pela diretiva*. Esse seria especialmente o caso dos titulares de cartas de condução anteriores à entrada em vigor da diretiva.

42. Em contrapartida, é possível admitir que uma pessoa possua uma carta de condução *quando já não tem o direito de conduzir*. Deixando de lado os casos de fraude, essa situação pode também ocorrer quando o direito individual de conduzir é suspenso ou retirado, mas a pessoa em causa ainda não entregou a sua carta de condução.

12 V. acórdão de 21 de julho de 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, n.º 54).

13 V. acórdão de 25 de julho de 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, n.º 74). V. também acórdão de 21 de julho de 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, n.º 48). Saliento que esses acórdãos versam sobre a situação oposta à do presente processo, pois tratam das consequências inerentes, nos termos do direito da União, à titularidade de uma autorização de residência quando as condições materiais do direito de residência não estão satisfeitas.

14 V. acórdão de 25 de julho de 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, n.º 74).

43. As considerações precedentes não constituem apenas uma discussão teórica, pois têm consequências práticas concretas. Em especial, conduzem a uma conclusão forçosa: a constituição do direito de conduzir é um facto jurídico independente que produz efeitos jurídicos próprios, independentemente da existência de um certificado que o ateste, sob a forma adequada e normalizada exigida relativamente às cartas de condução. Esta circunstância é extremamente pertinente para efeitos das potenciais sanções. Porém, antes de abordar essa questão, cumpre examinar primeiramente as obrigações de reconhecimento mútuo que a diretiva impõe aos Estados-Membros.

B. Obrigações dos Estados-Membros nos termos da Diretiva 2006/126

44. Com a primeira parte das questões 1 e 2, que podem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a Diretiva 2006/126 obriga os Estados-Membros a aceitarem um certificado provisório emitido por outro Estado-Membro como prova válida do direito de conduzir.

45. A minha resposta a essa pergunta é negativa. Reconhecidamente, a diretiva contém algumas disposições relativas às condições que devem ser satisfeitas para que seja adquirido o direito de conduzir. No entanto, a única obrigação que decorre claramente da diretiva é o reconhecimento mútuo do documento normalizado designado por «carta de condução», a cuja harmonização a diretiva efetivamente procede.

46. De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, da diretiva, «[a]s cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros serão reciprocamente reconhecidas». Segundo jurisprudência assente, a cláusula de reconhecimento mútuo «prevê o reconhecimento mútuo, sem qualquer formalidade, das cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros. Esta disposição impõe a estes últimos uma obrigação clara e precisa, que não deixa margem de apreciação alguma quanto às medidas a adotar para com ela se conformarem»¹⁵.

47. Por conseguinte, existe uma obrigação de reconhecimento mútuo formulada imperativamente. Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta o que deve exatamente ser entendido por «cartas de condução» para efeitos dessa disposição. No entender do órgão jurisdicional de reenvio, é duvidoso se o termo «cartas de condução» deve ser interpretado no sentido de que a habilitação para conduzir só tem de ser reconhecida, nos termos do artigo 2.º da diretiva, se tiver sido emitida uma carta de condução oficial sob a forma de um documento que ateste a habilitação para conduzir, ou se a obrigação de reconhecimento das cartas de condução abrange o direito de conduzir, independentemente da existência de uma carta de condução oficial. O órgão jurisdicional de reenvio considera que essa ambiguidade resulta principalmente do facto de a diretiva não prever o reconhecimento geral das habilitações para conduzir em todos os Estados-Membros, por falta de legislação harmonizada da UE sobre a habilitação para conduzir.

48. De acordo com os argumentos aduzidos pelos Governos neerlandês e polaco e pela Comissão, a obrigação de reconhecimento mútuo imposta pela diretiva aplica-se apenas às cartas de condução, ou seja, aos certificados normalizados que atestam a existência do direito de conduzir.

49. Concordo. No meu entender, a obrigação de reconhecimento mútuo estabelecida no artigo 2.º, n.º 1, da diretiva respeita exclusivamente à carta de condução normalizada como o documento oficial que atesta de forma vinculativa o direito de conduzir. Nem a letra nem o contexto ou os objetivos da diretiva podem ser esticados suficientemente para configurar a obrigação de os Estados-Membros reconhecerem automaticamente tipos de documentos não expressamente previstos pela diretiva.

¹⁵ V., por exemplo, acórdãos de 29 de abril de 2004, Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, n.º 45); de 26 de junho de 2008, Wiedemann e Funk (C-329/06 e C-343/06, EU:C:2008:366, n.º 50); e de 1 de março de 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, n.º 40).

50. Em primeiro lugar, o artigo 2.º, n.º 1, da diretiva prevê expressamente o reconhecimento mútuo das «cartas de condução» emitidas pelos Estados-Membros. Tendo presente a distinção entre um direito e a sua certificação feita na secção precedente das presentes conclusões, resulta bastante claro que «carta de condução» se refere ao documento físico, a comprovação oficial de que as condições para ser autorizado a conduzir foram preenchidas. Isso é também confirmado pelas expressões utilizadas noutras versões linguísticas da diretiva, tais como: em alemão, *Führerscheine*; em francês, *permis de conduire*; em checo, *řidičské průkazy*; em espanhol, *permiso de conducción*; em italiano, *patenti di guida*. Todas estas expressões se referem expressamente ao próprio documento.

51. Em segundo lugar, a leitura sistémica da diretiva conduz ao mesmo resultado. A essência das disposições da diretiva incide sobre o formato da própria carta de condução. A diretiva contém requisitos precisos sobre a configuração, o conteúdo, as características físicas e as características de segurança de um documento que visa comprovar, de forma normalizada e uniforme, a existência do direito de conduzir.

52. No tocante à configuração, a carta de condução nacional deve ser baseada no modelo da União Europeia, conforme descrito no anexo I e em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, da diretiva. Esse modelo descreve o aspeto que a carta de condução deve revestir e indica o tipo e a ordem das informações que deve conter. Relativamente ao conteúdo, o artigo 5.º, n.º 1, da diretiva exige que as cartas de condução mencionem as condições em que o condutor está habilitado a conduzir. Além disso, a diretiva impõe características de segurança destinadas a evitar qualquer risco de falsificação de cartas de condução. Em especial, o artigo 3.º, n.º 2, determina expressamente, em conjugação com o anexo I, que o material utilizado para a carta de condução deve ser protegido contra a falsificação.

53. Além disso, uma breve análise dos trabalhos preparatórios confirma que, neste domínio, o objetivo do legislador da União (Comunidade) permaneceu o mesmo. Também a antecessora da atual diretiva¹⁶ parece ter pretendido harmonizar o próprio documento¹⁷.

54. Em terceiro e último lugar, o objetivo geral da diretiva também corrobora a conclusão de que a obrigação de reconhecimento mútuo se aplica apenas ao documento oficial, ou seja, à própria carta de condução.

55. O considerando 2 da diretiva revela que a carta de condução reforça a segurança rodoviária e visa facilitar a circulação das pessoas. Os considerandos 3 e 4, por seu turno, sublinham a necessidade de resolver problemas de transparência e de evitar a falsificação. A lógica subjacente ao objetivo final de estabelecer¹⁸ uma carta de condução normalizada na União, que seja válida em todo o seu território, é a substituição de mais de 110 modelos diferentes de cartas de condução. Dado que a sua validade poderia ser difícil de avaliar, essa diversidade seria suscetível de dar origem a possíveis fraudes.

56. Todos estes objetivos apontam para uma conclusão: a finalidade da diretiva é a introdução de uma carta de condução normalizada que permitiria o reconhecimento imediato e fácil pelas autoridades, em qualquer ponto da União. Portanto, seria nitidamente contrária ao objetivo global da diretiva a interpretação desta no sentido de obrigar os Estados-Membros a reconhecerem, de novo, todos os tipos de documentos que possam ser emitidos por outro Estado-Membro para comprovar a existência do direito de conduzir.

16 Diretiva 91/439/CEE do Conselho, de 29 de julho de 1991, relativa à carta de condução (JO L 237, p. 1).

17 V. especialmente o anexo I da Diretiva 91/439, relativo ao modelo de carta de condução comunitária.

18 Neste ponto, cumpre sublinhar a palavra «final». A diretiva prevê claramente a supressão gradual dos documentos nacionais anteriores, concedendo um prazo generoso durante o qual esses documentos nacionais são plenamente reconhecidos ao abrigo da diretiva (v., nesse sentido, considerando 5 e artigo 3.º, n.º 3, dessa diretiva).

57. Ao mesmo tempo, conforme já referido no n.º 34 das presentes conclusões, a diretiva prevê também vários elementos de harmonização mínima do direito de conduzir ao estabelecer as condições substantivas e formais segundo as quais a carta de condução é emitida.

58. Todavia, na minha perspetiva, esses requisitos mínimos têm sido gradualmente introduzidos como condição prévia obrigatória do reconhecimento mútuo das cartas de condução. Essa conclusão pode já ser depreendida do acórdão Choquet, em que o Tribunal de Justiça, em 1978, recusou o reconhecimento de cartas de condução emitidas por outros Estados-Membros caso os requisitos da emissão de tais cartas de condução não estivessem harmonizados em suficiente medida¹⁹.

59. Assim, seguindo esta lógica, o legislador da União tem estabelecido, através de sucessivas alterações, alguns requisitos mínimos cujo preenchimento constitui uma condição prévia do reconhecimento mútuo das cartas de condução. No entanto, não creio que tais elementos de harmonização mínima e algo acessória de alguns elementos do direito de conduzir possam ser invertidos de modo a consubstanciarem harmonização e a conseqüente obrigação de reconhecimento mútuo do próprio direito de conduzir. A harmonização de algumas condições prévias para facilitar o reconhecimento mútuo do documento final não implica também o reconhecimento mútuo dessas condições prévias. Não obstante reconhecer facilmente que «harmonização sub-reptícia» ou «harmonização accidental» em grande medida não intencional são títulos atraentes para um artigo académico, não se me afigura que constituam um bom ponto de partida para a interpretação do alcance das obrigações dos Estados-Membros à luz do direito derivado.

60. Resulta do exposto que o artigo 2.º da Diretiva 2006/126 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução, não pode ser interpretado no sentido de impor aos Estados-Membros que reconheçam, além dos documentos que satisfazem os requisitos daquela diretiva, outros documentos que atestem a aquisição do direito de conduzir noutro Estado-Membro.

C. Obrigações globais dos Estados-Membros nos termos dos Tratados

61. Na secção precedente das presentes conclusões, sugeri que, no meu entender, a diretiva não pode ser interpretada no sentido de obrigar os Estados-Membros a reconhecerem o direito de conduzir adquirido noutro Estado-Membro. A diretiva apenas obriga os Estados-Membros a emitirem, e também a reconhecerem, a certificação claramente prevista na diretiva, que é a carta de condução uniforme.

62. Porém, é ainda necessário considerar a segunda metade das duas primeiras questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional — e quanto às obrigações dos Estados-Membros neste domínio, à luz do direito primário? A natureza dessas obrigações está ligada à terceira e quarta questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional nacional. Prendem-se com a natureza das sanções, quando a elas houver lugar, que podem ser impostas ao demandado por um Estado-Membro pela condução sem carta de condução válida e apenas com um certificado provisório que atesta a aquisição do direito de conduzir noutro Estado-Membro.

63. Na parte remanescente das presentes conclusões debruçar-me-ei sobre essas questões. Depois de identificar as disposições de direito primário pertinentes (1), analisarei a compatibilidade de tais disposições com as sanções penais e contraordenacionais impostas em caso de condução sem carta (2).

¹⁹ Acórdão de 28 de novembro de 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, n.º 7).

1. Disposições pertinentes de direito primário: livre circulação e não discriminação

64. A diretiva prevê apenas o reconhecimento mútuo das cartas de condução. Não contém qualquer disposição relativa à possível imposição de sanções pela inexistência do direito de conduzir nem pela não apresentação da carta de condução ou de outro tipo de documento para esse efeito.

65. Por conseguinte, tal como noutros domínios do direito da União, na falta de regulamentação específica da União sobre a matéria, incumbe aos Estados-Membros, em princípio, estabelecer as sanções²⁰.

66. Porém, no exercício dessa competência, os Estados-Membros continuam obrigados a respeitar os outros requisitos decorrentes do direito da União, especialmente do direito primário. Nas matérias que não estão cobertas pelo direito derivado, mas que estão claramente abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, o direito primário e as obrigações dele decorrentes permanecem aplicáveis.

67. O órgão jurisdicional de reenvio sugere que a imposição de sanções penais e administrativas pela condução sem carta reconhecida na Alemanha e apenas com um certificado provisório emitido por outro Estado-Membro poderá violar a proibição geral de discriminação do artigo 18.º TFUE e as liberdades fundamentais dos artigos 21.º, 45.º, 49.º e 56.º TFUE.

68. Refiro desde já que o presente caso está claramente abrangido pelo âmbito de aplicação dos Tratados, pelo menos com dois fundamentos diferentes: primeiro, como o Tribunal de Justiça já declarou no acórdão Skanavi, o direito de conduzir emana efetivamente do direito da União²¹; segundo, em todo o caso, é evidente que o arguido exerceu o seu direito de livre circulação no território da União.

69. No tocante à livre circulação, em especial, as razões específicas pelas quais o arguido se encontrava na Alemanha não foram indicadas. Cabe, portanto, ao órgão jurisdicional nacional determinar qual das liberdades de circulação estava em causa no contexto do processo principal. No sentido de auxiliar plenamente o órgão jurisdicional de reenvio, podem ser fornecidas orientações nesta matéria. É possível conceber várias opções.

70. Em primeiro lugar, o arguido poderá ter conduzido o veículo até à Alemanha para exercer uma atividade económica específica, como procurar trabalho, estabelecer-se nesse Estado-Membro ou receber ou prestar serviços. A este respeito, tendo em conta a importância do meio de transporte individual, o não reconhecimento de um certificado provisório emitido por outro Estado-Membro pode afetar a efetiva prossecução de várias profissões de trabalhadores por conta própria ou por conta de outrem²². Portanto, a recusa em reconhecer um certificado provisório seria suscetível de comprometer o exercício da livre circulação de trabalhadores ou a liberdade de estabelecimento.

71. Em segundo lugar, o arguido poderá ter conduzido até à Alemanha apenas por lazer. Nesse cenário, é provável que lhe tenham sido prestados serviços, na qualidade de turista. Não obstante talvez não constituir um objetivo principal dos Tratados, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça a liberdade de prestação de serviços também implica a liberdade de os

20 V. acórdãos de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 36), e de 29 de outubro de 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, n.º 25).

21 V. acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 34).

22 V., por analogia, acórdão de 28 de novembro de 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, n.º 4 *in fine*). V. acórdãos de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, n.ºs 36 e 39), e de 29 de outubro de 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, n.º 26).

destinatários destes se deslocarem a outro Estado-Membro para aí beneficiarem de um serviço²³. Consequentemente, a proibição interna do reconhecimento de certificados de condução provisórios emitidos por outros Estados-Membros também pode ser considerada como uma restrição à possibilidade de beneficiar de serviços.

72. Em terceiro lugar, de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, o arguido é um cidadão francês, logo, um cidadão da União. A sua situação está também abrangida pelo âmbito de aplicação do direito substantivo da União com esse fundamento: o arguido exerceu a sua liberdade de circular no território da União, na aceção de cidadania da União do artigo 20.º, n.º 1, TFUE.

73. Em resumo, continua a competir ao órgão jurisdicional nacional determinar qual a liberdade fundamental em causa no presente processo. Contudo, uma vez que se afigura que o arguido é um cidadão da União, no meu entender nem será necessário procurar estabelecer ligações (muitas vezes bastante ténues e frequentemente algo profiláticas) a uma das liberdades específicas. Ser um cidadão que circula livremente no território da União deverá ser, só por si, suficiente: afinal, o que mais deve ser englobado no conceito de cidadania europeia se não o direito de viajar livremente pelo território da União? «*Autoraedarius Europeus sum*»²⁴.

74. Em todo o caso, qualquer cidadão da União pode invocar o artigo 18.º, n.º 1, TFUE, que proíbe toda a discriminação em razão da nacionalidade em situações abrangidas pelo âmbito de aplicação *ratione materiae* do direito da União Europeia. Essas situações incluem também, além de qualquer das liberdades fundamentais, o exercício da liberdade consagrada no artigo 21.º TFUE de circular no território dos Estados-Membros²⁵.

75. Ao proibir «toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade», o artigo 18.º TFUE impõe a igualdade de tratamento das pessoas que se encontrem numa situação abrangida pelo âmbito de aplicação dos Tratados²⁶. Constitui jurisprudência assente que o princípio da não discriminação proíbe não apenas as discriminações diretas baseadas na nacionalidade, mas ainda todas as formas indiretas de discriminação que, através da aplicação de outros critérios de distinção, conduzam, de facto, ao mesmo resultado²⁷. A menos que seja objetivamente justificada e proporcionada ao objetivo prosseguido, uma disposição nacional deve ser considerada indiretamente discriminatória quando, pela sua própria natureza, seja suscetível de afetar mais fortemente cidadãos de outros Estados-Membros do que os cidadãos nacionais²⁸.

2. Compatibilidade das sanções penais e contraordenacionais com o direito primário da União

76. Debruçar-me-ei agora sobre a questão relativa ao modo como estas considerações de ordem geral devem ser aplicadas ao caso presente. Em especial, são as potenciais sanções penais e/ou contraordenacionais compatíveis com a liberdade de circulação e com a proibição da discriminação, nos casos em que uma pessoa não pode provar a existência do direito de conduzir através da apresentação da carta de condução normalizada?

23 V. acórdãos de 31 de janeiro de 1984, Luisi e Carbone (286/82 e 26/83, EU:C:1984:35, n.º 16), e de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, n.º 15).

24 Reconhecendo com gratidão a inspiração nas palavras do advogado-geral F. G. Jacobs («*civis europeus sum*») nas suas conclusões no processo Konstantinidis (C-168/91, não publicadas, EU:C:1992:504, n.º 46).

25 V., por exemplo, acórdãos de 2 de outubro de 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, n.º 24); de 13 de abril de 2010, Bressol e o. (C-73/08, EU:C:2010:181, n.º 31); e de 22 de dezembro de 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, n.ºs 53 e 54).

26 V., nesse sentido, acórdãos de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, n.º 10), e de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 29).

27 V. acórdãos de 18 de julho de 2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, n.º 29); de 13 de abril de 2010, Bressol e o. (C-73/08, EU:C:2010:181, n.º 40); de 25 de janeiro de 2011, Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, n.ºs 32 e 34); e de 18 de março de 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, n.º 64).

28 V. acórdãos de 30 de novembro de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, n.º 40), e de 13 de abril de 2010, Bressol e o. (C-73/08, EU:C:2010:181, n.º 41).

77. Os Países Baixos alegam que compete aos Estados-Membros a adoção de sanções, que podem tanto ser sanções penais como contraordenacionais, desde que sejam não discriminatórias, proporcionadas e eficazes.

78. A Comissão reconhece que as sanções estão abrangidas pela competência dos Estados-Membros. Porém, distingue entre duas categorias de pessoas: as que adquiriram o direito de conduzir noutro Estado-Membro e as que ainda não o adquiriram ou a quem esse direito foi retirado. Segundo a Comissão, só as pessoas da última categoria podem incorrer em sanções penais.

79. Perfilho o entendimento da Comissão. No caso presente, o facto de ter sido obtido noutro Estado-Membro o direito de conduzir obsta à imposição de sanções penais. Por outro lado, é possível, no meu entender, impor sanções contraordenacionais pela impossibilidade de demonstrar adequadamente a existência desse direito através da obrigatória carta de condução normalizada.

80. Existem duas abordagens a esta questão: uma é a restrição de quaisquer liberdades fundamentais a identificar pelo órgão jurisdicional nacional. A outra é a proibição da discriminação (indireta) em razão da nacionalidade implícita na cidadania da União e no artigo 18.º, n.º 1, TFUE. Todavia, ambas as vias de argumentação acabam por se encontrar na mesma encruzilhada: quem seria tratado menos favoravelmente (de forma discriminatória) relativamente a quem?

81. Existem dois níveis de comparação possíveis no caso presente. O primeiro centra-se naquilo que é efetivamente punido. Relativamente a que infração concreta é imposta a sanção? Segundo, os documentos em causa, a saber, os certificados de condução provisórios emitidos internamente, são efetivamente comparáveis para esse efeito?

82. Conforme o órgão jurisdicional nacional explicou de forma útil no seu despacho de reenvio, o que é punido *penalmente* no direito alemão é a inexistência do direito de conduzir, ou seja, a falta de habilitação para exercer de todo essa atividade. Em contrapartida, a sanção *contraordenacional* aplica-se às situações em que o condutor não apresenta o documento solicitado, sob a forma exigida, quando a autoridade competente (normalmente, a polícia) o interpela para esse efeito. Por outras palavras, a sanção contraordenacional é imposta em virtude do incumprimento da obrigação de exibir o documento exigido aquando da inspeção, apesar de a pessoa em causa efetivamente ser titular do direito correspondente.

83. A essência da proibição de discriminação em razão da nacionalidade consiste em não tratar os outros de forma menos favorável que os seus nacionais. Implica, pelo menos, estender o regime nacional às situações comparáveis provenientes de outros Estados-Membros, tratando de forma leal e de boa-fé os atos e decisões dos outros Estados-Membros.

84. No caso presente, aceitando os factos apurados pelo órgão jurisdicional nacional, o arguido era titular do direito de conduzir, que lhe tinha sido concedido em França. Simplesmente não podia apresentar a exigida carta de condução normalizada para o demonstrar. Deixando de parte a questão da prova, que incumbe ao órgão jurisdicional nacional apreciar, e partindo do princípio de que ficou claramente estabelecido que, no momento em que foi intercetado, o arguido tinha o direito de conduzir, este não pode ser sujeito a sanção contraordenacional, como se não lhe assistisse esse direito.

85. Por outras palavras, a questão fundamental consiste em determinar como seria tratado, numa situação semelhante, um condutor ao qual assistisse um «direito de conduzir alemão» mas que não possuísse a carta de condução exigida. O órgão jurisdicional de reenvio afirma que, na Alemanha, a carta de condução é emitida imediatamente após a aprovação dos exames necessários. Porém, o órgão jurisdicional de reenvio invoca também o § 22, n.º 4, do FeV. Essa disposição prevê, excecionalmente, que um certificado provisório de exame, válido apenas no território alemão, possa ser apresentado como prova bastante do direito de conduzir.

86. Isto não significa apenas que uma pessoa que tenha tido aproveitamento nos exames de condução na Alemanha, por essa via adquirindo o direito de conduzir, e que, mais tarde, antes da emissão da carta de condução normalizada definitiva, seja intercetada pela polícia não será punida penalmente. Significa também que não será punida contraordenacionalmente. Tal deve-se ao facto de, ao abrigo da legislação alemã, um certificado provisório de exame emitido pelas autoridades alemãs constituir perante a lei prova bastante da existência do direito de conduzir.

87. Isso leva-me ao segundo ponto: a imposição de sanções contraordenacionais e a comparabilidade dos certificados provisórios.

88. Levados ao extremo, os argumentos relativos às obrigações de não discriminação e de reconhecimento mútuo nos termos do direito primário poderão efetivamente sugerir que, uma vez que a Alemanha aceita os certificados provisórios de exame *alemães*, também teria de aceitar os CEPC franceses. Desde que a Alemanha aceite os certificados provisórios nacionais, terá igualmente de aceitar os certificados provenientes de outros Estados-Membros.

89. Não creio que as obrigações fundadas no direito primário possam ser levadas tão longe, por três razões principais.

90. Em primeiro lugar, a diretiva instituiu um sistema harmonizado de reconhecimento mútuo das cartas de condução. Do ponto de vista constitucional, no âmbito de tal sistema, as obrigações de direito primário permanecem pertinentes e aplicáveis, conforme sugerido na secção precedente das presentes conclusões. Todavia, não creio que possam ser levadas tão longe que seja efetivamente reintroduzida uma obrigação plena de reconhecer todos e quaisquer documentos emitidos pelos Estados-Membros. Paralelamente, tão-pouco considero que se imponha a negação de certas opções legislativas efetuadas ao nível do direito derivado (por outras palavras, o retrocesso a uma Europa com dúzias de documentos de condução diferentes, emitidos por cada um dos Estados-Membros²⁹).

91. Em segundo lugar, cumpre ter presente que em ambos os sistemas, francês e alemão, os certificados de condução provisórios são emitidos não só com restrições temporais, mas também nítidas restrições territoriais. Isto coloca-os, no meu entender, fora do escopo dos certificados do direito de conduzir comparáveis se, para efeitos de comprovar esse direito, uma pessoa que seja titular de tal documento decidir desrespeitar os limites claramente aplicáveis a esses certificados e tentar invocá-los à margem dos fins para os quais foram emitidos, tanto do ponto de vista temporal como geográfico.

92. Em terceiro lugar, e talvez o mais importante, é necessário recordar exatamente o que é punido por uma sanção contraordenacional: no meu entender, é a não apresentação de documentos sob a forma adequada, quando solicitado pela autoridade competente. Dessa perspetiva, é inegável que uma pessoa que seja apenas titular de um certificado provisório emitido noutra Estado-Membro, expressamente limitado no seu alcance temporal e geográfico e, portanto, insuscetível de ser plenamente reconhecido, não cumpriu essas obrigações de prova. Por definição, o arguido simplesmente não estava em condições de exibir o documento adequado. Por conseguinte, podia ser sujeito à aplicação de uma punição contraordenacional.

93. Por outras palavras, é inquestionável que os Estados-Membros são livres de punir o incumprimento da obrigação de apresentar os documentos legalmente exigidos aquando da inspeção. No entanto, o que é aqui punido é o facto de uma pessoa não ter na sua posse a documentação necessária, se a isso for obrigada por lei; não a inexistência do direito relativamente ao qual foi

29 V., por exemplo, a propósito da interação entre os sistemas harmonizados de direito derivado e as disposições do Tratado, acórdãos de 5 de abril de 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, n.º 36), e de 5 de outubro de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, n.º 31). Para um entendimento algo diferente, v. também acórdãos de 22 de janeiro de 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, n.º 27), e de 13 de novembro de 2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, n.º 43).

emitida a carta de condução. Qualquer sanção eventualmente aplicada teria em vista punir o incumprimento das referidas obrigações legais de prova. Constituiria também, potencialmente, uma punição por obrigar a um trabalho administrativo adicional resultante da verificação, por vários meios, da existência do direito ou da habilitação que deveriam ser determinados de forma célere e uniforme através da apresentação da obrigatória carta de condução normalizada.

94. Por razões de exaustividade, acrescento que, no meu entender, a mesma conclusão resultaria de um raciocínio fundado exclusivamente nas disposições do Tratado em matéria de liberdade de circulação. Mais uma vez, o acórdão Skanavi³⁰ fornece orientações úteis. Nesse processo, estava em causa a compatibilidade de sanções penais impostas a uma cidadã grega que fixou a sua residência na Alemanha, por motivos profissionais, no âmbito da sua liberdade de estabelecimento. A demandante nesse processo foi punida por não ter trocado a sua carta de condução grega por uma carta alemã.

95. O Tribunal de Justiça afirmou que a liberdade de estabelecimento se opunha a que a «condução de um veículo automóvel por uma pessoa que teria podido obter uma carta de condução do Estado de acolhimento por troca com a carta emitida por outro Estado-Membro, mas que não procedeu a essa troca no prazo fixado, seja equiparada à condução sem carta e seja por isso penalmente punida com prisão ou multa, atendendo às consequências que daí resultam, como as da ordem jurídica nacional em causa»³¹. O Tribunal de Justiça chegou a essa conclusão por considerar que a obrigação de proceder à troca das cartas de condução «correspond[ia], no essencial, a exigências inerentes à gestão administrativa»³².

96. Um raciocínio semelhante também seria pertinente no caso presente. Está igualmente em causa uma pessoa que ainda não recebeu a carta de condução sob a forma adequada, mas que já adquiriu o direito de conduzir no país da sua residência. Uma obrigação nacional de apresentação de uma carta de condução normalizada e definitiva, e não de um certificado provisório, também pode ser vista como um requisito administrativo. A obtenção da carta de condução sob determinada forma é um requisito formal que visa estabelecer, de forma vinculativa, o direito de conduzir.

97. No presente caso, a analogia com o acórdão Skanavi é talvez ainda mais forte, porque a emissão da carta de condução não depende do arguido. Conforme corretamente referiu o órgão jurisdicional de reenvio, o arguido não tinha qualquer controlo sobre a data em que a carta lhe seria entregue, mas o mesmo não acontecia no acórdão Skanavi.

98. Por analogia, a equiparação de uma pessoa que adquiriu o direito de conduzir noutro Estado-Membro mas que ainda não recebeu a sua carta de condução a uma pessoa que conduz sem habilitação legal e que pode estar sujeita a uma sanção penal (quer seja a privação da liberdade ou apenas uma multa, mas implicando que essa pessoa passe a ter antecedentes criminais) seria desproporcionada relativamente à gravidade da infração, atendendo às consequências que daí resultam³³.

99. Mais uma vez, pode ser estabelecido um paralelismo mais amplo com o incumprimento das formalidades associada à determinação do direito de residência de uma pessoa, tais como o requisito de declaração formal de residência no prazo de três dias a contar da entrada no território de um Estado-Membro. A este respeito, o Tribunal de Justiça concluiu que os Estados-Membros não podem prever uma sanção tão desproporcionada que crie um entrave à livre circulação³⁴. Por conseguinte, medidas de encarceramento ou de expulsão fundamentadas exclusivamente no facto de o interessado

30 V. acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

31 Acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 39).

32 Acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 35).

33 V., nesse sentido, acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 37).

34 V., nesse sentido, acórdãos de 3 de julho de 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, n.º 19), e de 12 de dezembro de 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, n.º 14).

não ter cumprido as formalidades legais relativas ao controlo dos estrangeiros infringem a própria essência do direito de residência diretamente conferido pelo direito comunitário e são manifestamente desproporcionadas à gravidade da infração³⁵. Todavia, as autoridades nacionais podem decerto sujeitar a inobservância dessas disposições a sanções comparáveis às que se apliquem a infrações nacionais de menor importância³⁶.

100. Resulta do exposto que os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que obstam a que um Estado-Membro puna como infração *penal* a condução de um veículo por um condutor que adquiriu o direito de conduzir noutro Estado-Membro, em conformidade com os requisitos da Diretiva 2006/126, mas que, por razões de natureza administrativa que escapam ao seu controlo, não pode apresentar, aquando de uma inspeção, um documento que comprove a existência desse direito e que cumpra os requisitos da referida diretiva.

V. Conclusão

101. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões colocadas pelo Amtsgericht Kehl (Tribunal da Comarca de Kehl, Alemanha), nos seguintes termos:

- O artigo 2.º da Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução, não pode ser interpretado no sentido de que impõe aos Estados-Membros que reconheçam, além dos documentos que satisfazem os requisitos daquela diretiva, outros documentos que atestem a aquisição do direito de conduzir noutro Estado-Membro.
- Os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que obstam a que um Estado-Membro puna como infração penal a condução de um veículo por um condutor que adquiriu o direito de conduzir noutro Estado-Membro, em conformidade com os requisitos da Diretiva 2006/126, mas que, por razões de natureza administrativa que escapam ao seu controlo, não pode apresentar, aquando de uma inspeção, um documento que comprove a existência desse direito e que cumpra os requisitos da referida diretiva.

35 V. acórdãos de 25 de julho de 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, n.º 78), e de 17 de fevereiro de 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, n.º 40).

36 V. acórdãos de 3 de julho de 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, n.º 19), e de 12 de dezembro de 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, n.º 14).