

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
30 de Abril de 1996 *

No processo C-194/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, pelo tribunal de commerce de Liège (Bélgica), destinado a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

CIA Security International SA

e

Signalson SA,

Securitel SPRL,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 30.º do Tratado CE e da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34), conforme alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 75),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward e J.-P. Puissochet, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (relator), J. L. Murray, H. Ragnemalm e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: M. B. Elmer,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da CIA Security International SA, por C. van Rutten, advogado no foro de Liège,
- em representação da Signalson SA, por V.-V. Dehin, advogado no foro de Liège,
- em representação da Securitel SPRL, por J.-L. Brandenburg, advogado no foro de Liège,
- em representação do Governo belga, por J. Devadder, director de administração no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,
- em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente,
- em representação do Governo neerlandês, por A. Bos, consultor jurídico, na qualidade de agente,
- em representação do Governo do Reino Unido, por S. Braviner, do Treasury Solicitor's Department, e E. Sharpston, barrister, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por R. Wainwright, consultor jurídico principal, e J.-F. Pasquier, funcionário nacional à disposição do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da CIA Security International SA, representada por C. van Rutten, da Signalson SA, representada por V.-V. Dehin, do Governo belga, representado por D. Jacob, consultor adjunto no Ministério do Interior, na qualidade de agente, do Governo neerlandês, representado por J. S. van den Oosterkamp, consultor jurídico adjunto, do Governo do Reino Unido, representado por S. Braviner e E. Sharpston, e da Comissão das Comunidades Europeias, representada por R. Wainwright e J.-F. Pasquier, na audiência de 5 de Julho de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Outubro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 20 de Junho de 1994, que deu entrada no Tribunal de Justiça no dia 4 de Julho do mesmo ano, o tribunal de commerce de Liège submeteu ao Tribunal, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, seis questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 30.º do Tratado CE e da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34, a seguir «Directiva 83/189»), conforme alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 75).

- 2 Essas questões foram suscitadas no âmbito dos litígios que opõem a sociedade CIA Security International (a seguir «CIA Security») às sociedades Signalson (a seguir «Signalson») e Securitel (a seguir «Securitel»), três empresas de segurança na acepção da lei belga de 10 de Abril de 1990 sobre as empresas de vigilância, as empresas de segurança e os serviços internos de vigilância (a seguir «lei sobre as empresas de segurança»).
- 3 Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, desta lei, «Considera-se empresa de segurança, para efeitos da presente lei, uma pessoa singular ou colectiva que exerça uma actividade consistente em fornecer a terceiros, de modo permanente ou ocasional, serviços de concepção, de instalação e de manutenção de sistemas e de centrais de alarme.»
- 4 Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da lei sobre as empresas de segurança, «Os sistemas e centrais de alarme a que se refere o presente artigo são os destinados a evitar ou a detectar delitos contra pessoas ou bens.»
- 5 O artigo 4.º desta mesma lei dispõe que «Ninguém pode explorar uma empresa de segurança sem autorização prévia do Ministério do Interior. A autorização só será concedida se a empresa cumprir as disposições da presente lei e as condições relativas aos meios financeiros e ao equipamento técnico prescritas pelo Rei...».
- 6 O artigo 12.º da lei sobre as empresas de segurança prevê que «Os sistemas e centrais de alarme a que se refere o n.º 4 do artigo 1.º e os seus componentes só podem ser comercializados ou de qualquer outro modo postos à disposição dos utentes depois de terem sido previamente homologados, nos termos de um processo a fixar pelo Rei...».

- 7 Este processo foi regulamentado no decreto real de 14 de Maio de 1991 que estabelece o processo de homologação dos sistemas e centrais de alarme, a que se refere a lei de 10 de Abril de 1990 sobre as empresas de vigilância, as empresas de segurança e os serviços internos de vigilância (a seguir «decreto de 14 de Maio de 1991»).
- 8 O artigo 2.º, n.º 1, deste decreto prevê que «Nenhum fabricante, importador, grossista ou qualquer outra pessoa singular ou colectiva pode comercializar na Bélgica, ou por qualquer outra forma colocar à disposição dos utentes, novo material, se este não tiver sido previamente homologado por uma comissão criada com essa finalidade, a seguir designada 'comissão de material'».
- 9 Resulta dos artigos 4.º a 7.º do decreto de 14 de Maio de 1991 que a eventual homologação é antecedida de um exame do material e de testes.
- 10 Nos termos do artigo 5.º, esse exame consiste na identificação do material, na verificação dos circuitos electrónicos, comparando-os com os documentos apresentados pelo fabricante, e na verificação das funções mínimas exigíveis. As provas efectuadas com o material, previstas no artigo 6.º do decreto de 14 de Maio de 1991, incidem sobre a adequação funcional, o aspecto mecânico, a fiabilidade do funcionamento mecânico e/ou electrónico, a insensibilidade aos falsos alertas, a protecção contra a fraude ou as tentativas de inutilização do material. Para tanto, o material é sujeito aos testes exigidos nos anexos 3 e 4 do referido decreto.
- 11 O artigo 8.º do decreto de 14 de Maio de 1991 dispõe que «Se o requerente puder provar, através dos necessários documentos, que o seu material já foi submetido a provas pelo menos equivalentes às descritas no artigo 7.º num laboratório reconhecido noutro Estado-Membro da CEE, segundo normas CEE, e que foi homolo-

gado no máximo três anos antes da data do pedido actual, o organismo a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º só efectuará as provas que não tenham sido realizadas no outro Estado-Membro da CEE.»

- 12 Além disso, resulta dos autos que o decreto de 14 de Maio de 1991 não foi notificado à Comissão em conformidade com o processo de informação das regras técnicas previsto na Directiva 83/189 e que, na sequência de um parecer fundamentado formulado pela Comissão em aplicação do artigo 169.º do Tratado CEE, o Governo belga notificou, em Fevereiro de 1993, um novo projecto de decreto real que estabelece o processo de homologação dos sistemas e centrais de alarme. Este projecto, adoptado em 31 de Março de 1994, é, no essencial, idêntico ao decreto de 14 de Maio de 1991, que veio a revogar, havendo, no entanto, que sublinhar que o artigo 8.º do decreto de 14 de Maio de 1991 foi alterado em conformidade com sugestões feitas pela Comissão.
- 13 As três sociedades litigantes no processo principal são concorrentes tendo, nomeadamente, como actividade comercial o fabrico e a venda de sistemas e de centrais de alarme.
- 14 Em 21 de Janeiro de 1994, a CIA Security intentou no tribunal de commerce de Liège acções visando obter a condenação da Signalson e da Securitel a cessarem os seus comportamentos desleais iniciados em Janeiro de 1994. Fundamentou os seus pedidos nos artigos 93.º e 95.º da lei belga de 14 de Julho de 1991 sobre as práticas comerciais, que proíbem os actos contrários aos usos honestos em matéria comercial. Efectivamente, a CIA Security acusa a Signalson e a Securitel de a terem difamado, ao afirmarem, nomeadamente, que um sistema antiarrombamento por ela comercializado — o sistema Andromede — não preenchia os requisitos da legislação belga em matéria de sistemas de segurança.
- 15 A Signalson e a Securitel apresentaram pedidos reconventionais destinados, principalmente, a que a CIA Security fosse proibida de prosseguir as suas actividades, uma vez que não está aprovada como empresa de segurança e que comercializa um sistema de alarme não homologado.

- 16 O tribunal de commerce de Liège, na decisão interlocutória que proferiu, considerou que, embora as acções principais e reconventionais se destinem a obter uma condenação das práticas desleais proibidas pela lei sobre as práticas comerciais, a verdade é que essas práticas devem ser apreciadas em função das disposições da lei sobre as empresas de segurança e do decreto de 14 de Maio de 1991.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio considerou, por um lado, que, se se concluir que a CIA Security violou a lei sobre as empresas de segurança e o decreto de 14 de Maio de 1991, as suas acções judiciais poderão ser julgadas inadmissíveis por falta de legitimidade e de interesse em agir e, por outro, que, se a lei sobre as empresas de segurança e o decreto de 14 de Maio de 1991 forem incompatíveis com o direito comunitário, a Signalson e a Securitel não poderão basear as suas acções reconventionais para cessação em infracções a essas normas.
- 18 Duvidando da compatibilidade da regulamentação belga em causa com o artigo 30.º do Tratado e tendo verificado que tal regulamentação não tinha sido notificada à Comissão antes da sua adopção, em conformidade com a Directiva 83/189, o tribunal de commerce de Liège decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) A lei de 10 de Abril de 1990 sobre as empresas de vigilância, as empresas de segurança e os serviços internos de vigilância, nomeadamente os seus artigos 4.º e 12.º, cria restrições quantitativas à importação ou contém medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas proibidas pelo artigo 30.º do Tratado CEE?
- 2) O decreto real de 14 de Maio de 1991 que estabelece o processo de homologação dos sistemas e centrais de alarme a que se refere a lei de 10 de Abril de

1990, nomeadamente os seus artigos 2.º e 8.º, é compatível com o artigo 30.º do Tratado que proíbe as restrições quantitativas à importação bem como as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas?

- 3) A lei de 10 de Abril de 1990, já referida, nomeadamente os seus artigos 4.º e 12.º, contém regras técnicas que deveriam ser previamente comunicadas à Comissão, nos termos do artigo 8.º da Directiva 83/189/CEE?
- 4) O decreto real de 14 de Maio de 1991, nomeadamente os seus artigos 2.º e 8.º, contém regras técnicas que deveriam ser previamente comunicadas à Comissão, nos termos do artigo 8.º da Directiva 83/189/CEE?
- 5) As disposições da Directiva 83/189/CEE do Conselho, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e, nomeadamente, os seus artigos 8.º e 9.º, são incondicionais e suficientemente precisas, de modo a poderem ser invocadas pelos particulares perante um órgão jurisdicional nacional?
- 6) O direito comunitário e a protecção devida a um particular em aplicação deste exigem que um órgão jurisdicional nacional recuse a aplicação de uma regra técnica nacional que não foi comunicada à Comissão pelo Estado-Membro que a adoptou, em cumprimento da obrigação prevista no artigo 8.º da Directiva 83/189/CEE do Conselho?»

Observações preliminares

- 19 A título preliminar, importa sublinhar que, segundo o Governo belga, a Signalson e a Securitel, qualquer questão relativa à compatibilidade do decreto de 14 de Maio de 1991 com o direito comunitário ficou sem objecto, uma vez que o juiz nacional

deve, consoante o tipo de processo que lhe cabe julgar, aplicar a lei em vigor no momento em que profere a sua decisão e que, já depois do início da instância, o decreto de 14 de Maio de 1991 foi substituído pelo decreto real de 31 de Março de 1994, que, também segundo a Comissão, é compatível com o direito comunitário.

20 Este ponto de vista não pode ser aceite. Efectivamente, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que compete ao tribunal nacional apreciar o alcance das disposições nacionais e o modo como devem ser aplicadas (v., designadamente, o acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Ayuntamiento de Ceuta, C-45/94, Colect., p. I-4385, n.º 26). Sendo o juiz nacional quem está mais bem colocado para apreciar, tendo em conta as particularidades dos litígios, a necessidade de uma decisão prejudicial para proferir a sua decisão, não se pode considerar que as questões prejudiciais ficaram sem objecto pelo facto de o decreto de 14 de Maio de 1991 ter sido substituído pelo decreto real de 31 de Março de 1994.

21 Posto isto, importa começar por responder às terceira, quarta, quinta e sexta questões prejudiciais.

As terceira e quarta questões

22 Através das terceira e quarta questões, o órgão jurisdicional nacional pretende, no essencial, saber se regras como as dos artigos 4.º e 12.º da lei sobre as empresas de segurança e o decreto de 14 de Maio de 1991 constituem regras técnicas que deveriam, antes da sua adopção, ter sido notificadas à Comissão, em conformidade com o artigo 8.º da Directiva 83/189.

23 O conceito de «regra técnica» é definido no artigo 1.º, ponto 5, da Directiva 83/189 como «as especificações técnicas, incluindo as disposições administrativas

que se lhes referem, cujo respeito é obrigatório, *de jure* ou *de facto*, para a comercialização ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante deste Estado, com excepção das fixadas pelas autoridades locais». Nos termos do ponto 1 do mesmo artigo, entende-se por «especificações técnicas» a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões, incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que respeita à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem...».

- 24 Importa começar por verificar se uma disposição como o artigo 4.º da lei sobre as empresas de segurança constitui uma regra técnica na acepção da Directiva 83/189.
- 25 Esta questão deve receber resposta negativa, uma vez que as regras técnicas são, na acepção da Directiva 83/189, especificações que definem as características dos produtos e que o artigo 4.º se limita a prever as condições para a criação das empresas de segurança.
- 26 Por outro lado, deve recordar-se que as disposições do decreto de 14 de Maio de 1991 contêm regras pormenorizadas que definem, nomeadamente, as condições relativas aos testes de qualidade e de bom funcionamento que um sistema ou central de alarme deve preencher para ser homologado e comercializado na Bélgica. Estas regras são, portanto, regras técnicas na acepção da Directiva 83/189.
- 27 No que respeita ao artigo 12.º da lei sobre as empresas de segurança, deve recordar-se que esta disposição prevê que os produtos em causa só podem ser comercializados depois de homologados segundo um procedimento a fixar pelo rei, o qual foi regulamentado pelo decreto de 14 de Maio de 1991.

- 28 Segundo a Comissão e a CIA Security, o artigo 12.º da lei constitui uma regra técnica na acepção da directiva, ao passo que a Signalson, o Governo do Reino Unido e o Governo belga, nas respectivas observações escritas, alegam que este artigo mais não é do que uma lei-quadro que não contém nenhuma regra técnica na acepção da Directiva 83/189.
- 29 A este propósito, importa sublinhar que uma regra é qualificada de regra técnica na acepção da Directiva 83/189 quando comporta efeitos jurídicos próprios. Se, segundo o direito nacional, a regra se limita a fornecer um base de habilitação para a adopção de regulamentos administrativos que contêm regras vinculativas para os interessados, de modo que ela própria não tem qualquer efeito jurídico para os particulares, a regra não constitui uma regra técnica na acepção da directiva (v. o acórdão de 1 de Junho de 1994, Comissão/Alemanha, C-317/92, Colect., p. I-2039, n.º 26). Impõe-se recordar, neste contexto, que, segundo o artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 83/189, os Estados-Membros devem comunicar, ao mesmo tempo que o projecto de regra técnica, a sua base de habilitação, quando o conhecimento desta for necessário para apreciar o alcance do projecto.
- 30 Em contrapartida, uma regra deve ser qualificada de regra técnica na acepção da Directiva 83/189 quando, como indicou o Governo belga na audiência, obriga as empresas interessadas a solicitar uma homologação prévia do seu material, mesmo se as regras administrativas previstas não foram adoptadas.
- 31 Assim, há que responder às terceira e quarta questões que uma regra como a do artigo 4.º da lei sobre as empresas de segurança não constitui uma regra técnica na acepção da Directiva 83/189, ao passo que disposições como as contidas no decreto real de 14 de Maio de 1991 constituem regras técnicas, e que a qualificação de uma regra como a contida no artigo 12.º da lei sobre as empresas de segurança depende dos seus efeitos jurídicos segundo o direito nacional.

As quinta e sexta questões

- 32 Através das quinta e sexta questões, o órgão jurisdicional nacional pretende, no essencial, saber se as disposições da Directiva 83/189, especialmente os seus artigos 8.º e 9.º, são incondicionais e suficientemente precisos para que os particulares as possam invocar perante um juiz nacional, ao qual compete recusar a aplicação de uma regra técnica nacional que não tenha sido notificada em conformidade com a directiva.
- 33 O artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da directiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projecto de regra técnica, excepto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativamente a essa norma; devem igualmente enviar à Comissão uma notificação referindo sucintamente as razões pelas quais o estabelecimento de uma tal regra técnica é necessário, a menos que estas razões resultem já do projecto. Se for caso disso, os Estados-Membros comunicar-se-ão simultaneamente o texto das disposições legislativas e regulamentares de base principal e directamente relacionadas, se o conhecimento desse texto for necessário para a apreciação do alcance do projecto de norma técnica.

A Comissão levará imediatamente o projecto ao conhecimento dos outros Estados-Membros; a Comissão pode igualmente apresentá-lo para parecer ao comité referido no artigo 5.º e, se necessário, ao comité competente no sector em questão.

2. A Comissão e os Estados-Membros podem enviar ao Estado-Membro que tiver apresentado um projecto de regra técnica observações, que este Estado-Membro tomará em consideração na medida do possível, aquando da elaboração definitiva da regra técnica.»

34 Segundo o artigo 9.º da directiva,

«1. Sem prejuízo dos n.ºs 2 e 2-A, os Estados-Membros só adoptarão um projecto de regra técnica decorridos seis meses a contar da data da comunicação prevista no n.º 1 do artigo 8.º, se a Comissão ou um outro Estado-Membro emitir, no prazo de três meses a contar desta data, um parecer circunstanciado, de acordo com o qual a medida prevista deve ser alterada, a fim de eliminar ou limitar os entraves à livre circulação de bens que daí podem eventualmente resultar. O Estado-Membro em causa apresentará um relatório à Comissão sobre a sequência que prevê dar a tais pareceres circunstanciados. A Comissão comentará essa reacção.

2. O prazo a que se refere o n.º 1 será de doze meses se a Comissão, no prazo de três meses após a comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º, der a conhecer a sua intenção de propor ou adoptar uma directiva sobre essa matéria.

2-A. Sempre que a Comissão verifique que uma comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º diz respeito a uma matéria abrangida por uma proposta de directiva ou de regulamento apresentada ao Conselho, a Comissão notificará essa verificação ao Estado-Membro em causa nos três meses seguintes à referida comunicação.

Os Estados-Membros abster-se-ão de adoptar regras técnicas relativas a uma matéria para a qual a Comissão tenha apresentado ao Conselho uma proposta de directiva ou de regulamento antes da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º durante o prazo de doze meses a contar da data de apresentação da referida proposta.

O recurso aos n.ºs 1, 2 e 2-A do presente artigo não pode ser cumulativo.

3. Os n.ºs 1, 2 e 2-A não se aplicam sempre que, por razões urgentes que respeitem à protecção da saúde das pessoas e animais, à preservação dos vegetais ou à segurança, um Estado-Membro tenha de elaborar a curto prazo regras técnicas para as adoptar e instaurar imediatamente, sem que seja possível qualquer consulta. O Estado-Membro indicará na comunicação referida no artigo 8.º os motivos que justificam a urgência das medidas. A Comissão tomará as medidas adequadas em caso de recurso abusivo a este procedimento.»

35 O artigo 10.º da directiva dispõe que «Os artigos 8.º e 9.º não são aplicáveis quando os Estados-Membros cumpram as obrigações decorrentes das directivas e regulamentos comunitários, bem como os compromissos decorrentes de um acordo internacional que tenham por efeito a adopção de especificações técnicas uniformes na Comunidade.»

36 Deve recordar-se que, já em 1986, numa comunicação (86/C 245/05, JO 1986, C 245, p. 4), a Comissão definiu a sua posição sobre a questão suscitada pelo tribunal de commerce de Liège nas suas duas últimas questões. Nessa comunicação, concluiu, por um lado, que a directiva lhe atribuiu, assim como aos Estados-Membros, um papel importante ao permitir-lhe impedir o aparecimento de novos entraves técnicos às trocas comerciais e, por outro, que as obrigações dos Estados-Membros criadas pela directiva são claras e inequívocas, na medida em que:

- os Estados-Membros devem comunicar todos os projectos de regras técnicas abrangidas pela directiva;
- devem suspender a adopção de propostas de novas regras técnicas automaticamente por três meses, excepto nos casos especiais previstos no n.º 3 do artigo 9.º;

— devem suspender a adopção de projectos de novas regras técnicas por um período adicional de três ou nove meses, conforme se trate de casos para os quais tenham sido emitidas objecções ou para os quais esteja a ser estudada a introdução de legislação comunitária.

A Comissão concluiu finalmente que, se os Estados-Membros não respeitassem as obrigações decorrentes da directiva, isso colocaria sérios entraves ao dispositivo de realização do mercado interno, com o risco de efeitos prejudiciais sobre as trocas comerciais.

37 Resulta da comunicação que a Comissão deduz destas conclusões que, «quando um Estado-Membro decreta uma regra técnica abrangida pelo âmbito de aplicação da Directiva 83/189 sem comunicar o projecto à Comissão e sem respeitar a obrigação de manter o *statu quo*, essa regra técnica não é aplicável a terceiras partes no sistema legal do Estado-Membro em questão. A Comissão considera portanto que os queixosos têm o direito de esperar que os tribunais nacionais se recusem a aplicar regras técnicas nacionais que não foram comunicadas em conformidade com a legislação comunitária».

38 No presente processo, a Comissão manteve esta interpretação da Directiva 83/189, com a qual a CIA Security concorda.

39 Os Governos alemão, neerlandês e do Reino Unido opõem-se a esta interpretação e consideram, ao invés, que as regras técnicas na acepção da Directiva 83/189 podem ser opostas aos particulares, mesmo que tenham sido adoptadas sem observância das obrigações impostas pela directiva. A argumentação em que esta interpretação se baseia será apreciada mais adiante.

- 40 A título preliminar, importa sublinhar que a Directiva 83/189 tem como objectivo, através de um controlo preventivo, proteger a livre circulação de mercadorias, que é um dos fundamentos da Comunidade. Tal controlo é útil na medida em que regras técnicas abrangidas pela directiva podem constituir entraves às trocas de mercadorias entre Estados-Membros, entraves esses que só podem ser autorizados se forem necessários para satisfazer exigências imperativas impostas por um objectivo de interesse geral. O controlo instituído pela directiva é eficaz na medida em que todos os projectos de regras técnicas por ela abrangidos devem ser notificados e que a adopção e a entrada em vigor dessas regras — exceptuando aquelas para as quais a urgência das medidas justifica uma excepção — devem ser suspensas durante os períodos fixados pelo artigo 9.º
- 41 A notificação e o período de suspensão fornecem assim à Comissão e aos Estados-Membros a ocasião, por um lado, de avaliar se o projecto em causa cria entraves às trocas comerciais contrários ao Tratado CE ou entraves que há que evitar através da adopção de medidas comuns ou harmonizadas e, por outro, de propor alterações às medidas nacionais previstas. Este procedimento permite, por outro lado, à Comissão propor ou adoptar normas comunitárias sobre a matéria que é objecto da medida prevista.
- 42 Importa em seguida sublinhar que, segundo jurisprudência assente, sempre que as disposições de uma directiva sejam, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, podem ser invocadas contra qualquer disposição nacional não conforme com a directiva (v. acórdãos de 19 de Janeiro de 1982, Becker, 8/81, Recueil, p. 53, e de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357).
- 43 Segundo o Governo do Reino Unido, as disposições da Directiva 83/189 não satisfazem estes critérios, dado que, nomeadamente, o processo de notificação comporta um certo número de elementos imprecisos.

- 44 Este ponto de vista não pode ser adoptado. Efectivamente, os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189 estabelecem para os Estados-Membros uma obrigação precisa de notificarem à Comissão os projectos de regras técnicas antes da sua adopção. Assim, uma vez que, do ponto de vista do seu conteúdo, estes artigos são incondicionais e suficientemente precisos, podem ser invocados pelos particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais.
- 45 Importa ainda analisar as consequências jurídicas que há que deduzir de uma violação pelos Estados-Membros da sua obrigação de notificação, mais concretamente se a Directiva 83/189 deve ser interpretada no sentido de que a violação da obrigação de notificação, pelo facto de constituir um vício processual na adopção das regras técnicas em causa, acarreta a inaplicabilidade dessas regras técnicas, com a consequência de não poderem ser opostas aos particulares.
- 46 Os Governos alemão, neerlandês e do Reino Unido consideram, a este propósito, que a Directiva 83/189 se aplica exclusivamente às relações entre os Estados-Membros e a Comissão, que se limita a criar obrigações processuais que os Estados-Membros devem respeitar na adopção de regras técnicas, não pondo em questão, no entanto, a sua competência para adoptar essas regras após o período de suspensão e, finalmente, que a directiva não contém nenhuma disposição expressa relativa aos eventuais efeitos em termos de sanção do desrespeito das referidas obrigações processuais.
- 47 Neste contexto, importa, antes de tudo, sublinhar que nenhum destes elementos obsta a que a inobservância da Directiva 83/189 acarrete a inaplicabilidade das regras técnicas em causa.
- 48 Tal consequência da violação das obrigações resultantes da Directiva 83/189 não depende de uma disposição expressa neste sentido. Como já foi assinalado, está

fora de dúvida que o objectivo da directiva é a protecção da livre circulação de mercadorias através de um controlo preventivo e que a obrigação de notificação constitui um meio essencial para a realização deste controlo comunitário. A eficácia do controlo ficará tanto mais reforçada quanto a directiva for interpretada no sentido de que a inobservância da obrigação de notificação constitui um vício processual essencial susceptível de acarretar a inaplicabilidade aos particulares das regras técnicas em causa.

49 Cabe sublinhar, seguidamente, que esta interpretação da directiva está em conformidade com o acórdão de 13 de Julho de 1989, *Enichem Base e o.* (380/87, Colect., p. 2941, n.ºs 19 a 24). Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a obrigação que incumbe aos Estados-Membros de comunicarem à Comissão os projectos de regulamentação nacional no domínio de aplicação de um artigo da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 47; EE 15 F1 p. 129), o Tribunal declarou que nem a redacção nem a finalidade dessa disposição permitiam considerar que o desrespeito da obrigação de comunicação prévia que incumbia aos Estados-Membros implicasse, por si só, a ilegalidade das regulamentações assim adoptadas. A este propósito, o Tribunal sublinhou expressamente que a disposição em causa se tinha limitado a impor uma obrigação de comunicação prévia que não fazia depender a entrada em vigor das regulamentações projectadas do acordo ou da não oposição da Comissão e que não fixava um processo de controlo comunitário dos projectos em questão. O Tribunal concluiu, assim, que a disposição analisada respeitava às relações entre os Estados-Membros e a Comissão, mas não gerava, em contrapartida, qualquer direito para os particulares que fosse susceptível de ser lesado em caso de violação por um Estado-Membro da obrigação de comunicar previamente à Comissão os seus projectos de regulamentação.

50 No presente caso, pelo contrário, o objectivo da directiva não é simplesmente de informar a Comissão, mas precisamente, como já se afirmou no n.º 41 deste acórdão, com uma finalidade mais geral, de eliminar ou restringir os entraves às trocas comerciais, de informar os outros Estados das regulamentações técnicas projectadas por um Estado, de dar à Comissão e aos outros Estados-Membros o tempo necessário para reagir e propor alterações que permitam atenuar as restrições à livre circulação de mercadorias decorrentes da medida prevista e de deixar à Comissão o tempo necessário para propor uma directiva de harmonização. Por outro lado, a redacção dos artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189 é clara, uma vez que prevê um processo de controlo comunitário dos projectos de regulamentações nacionais e a

subordinação da data da sua entrada em vigor ao acordo ou à não oposição da Comissão.

51 Finalmente, importa analisar se existem, como afirmou, nomeadamente, o Governo do Reino Unido, razões específicas no quadro da Directiva 83/189 que se oponham a que esta possa ser interpretada no sentido de que acarreta a inaplicabilidade a terceiros das regras técnicas adoptadas em violação da directiva.

52 Foi designadamente sublinhado, a este propósito, que a inoponibilidade de tais regras a terceiros criaria um vazio regulamentar na ordem jurídica nacional em causa e poderia criar graves inconvenientes, nomeadamente quando essa inoponibilidade atingisse regulamentações em matéria de segurança.

53 Esta argumentação não pode ser acolhida. Efectivamente, um Estado-Membro pode recorrer ao processo de urgência referido no artigo 9.º, n.º 3, da Directiva 83/189 quando, por razões definidas nesta disposição, julga necessário elaborar, a muito curto prazo, regras técnicas que devem ser adoptadas e aplicadas imediatamente, sem que uma consulta seja possível.

54 Tendo em conta as considerações que precedem, há que concluir que a Directiva 83/189 deve ser interpretada no sentido de que a inobservância da obrigação de notificação acarreta a inaplicabilidade das regras técnicas em questão, de modo que não podem ser opostas aos particulares.

55 Assim, há que responder às quinta e sexta questões que os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189 devem ser interpretados no sentido de que os particulares podem

invocá-los perante o juiz nacional, ao qual compete recusar a aplicação de uma regra técnica nacional que não tenha sido notificada em conformidade com a directiva.

As duas primeiras questões

- 56 Através das primeira e segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber se o artigo 30.º do Tratado se opõe a disposições nacionais como os artigos 4.º e 12.º da lei sobre as empresas de segurança e o decreto de 14 de Maio de 1991.
- 57 Tendo em conta as respostas às terceira, quarta, quinta e sexta questões, não é necessário responder às duas primeiras questões prejudiciais na parte em que dizem respeito ao artigo 12.º da lei sobre as empresas de segurança e ao decreto de 14 de Maio de 1991, uma vez que estas disposições não são oponíveis aos particulares. Assim, apenas há que responder à parte da primeira questão prejudicial em que se pergunta se uma disposição como o artigo 4.º da lei sobre as empresas de segurança, segundo a qual não se pode explorar uma empresa de segurança sem dispor da autorização do ministro do Interior, é compatível com o artigo 30.º do Tratado.
- 58 A este propósito, deve observar-se que tal disposição, na medida em que impõe uma condição para que uma empresa possa estabelecer-se e exercer as suas actividades de empresa de segurança, não entra directamente no âmbito de aplicação do artigo 30.º do Tratado, que é aplicável à livre circulação de mercadorias entre os Estados-Membros. Além disso, importa assinalar que os autos não contêm nenhuma indicação segundo a qual tal disposição produz efeitos restritivos sobre a livre circulação de mercadorias ou seja de qualquer outro modo contrária ao direito comunitário.

59 Assim, há que responder à primeira questão prejudicial no sentido de que o artigo 30.º do Tratado não se opõe a uma disposição nacional como o artigo 4.º da lei sobre as empresas de segurança.

Quanto às despesas

60 As despesas efectuadas pelos Governos belga, alemão, neerlandês e do Reino Unido, e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo tribunal de commerce de Liège, por decisão de 20 de Junho de 1994, declara:

- 1) Uma regra como a do artigo 4.º da lei belga de 10 de Abril de 1990, sobre as empresas de vigilância, as empresas de segurança e os serviços internos de vigilância, não constitui uma regra técnica na acepção da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, conforme alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988, ao passo que disposições como as contidas no decreto real belga de 14 de Maio de 1991, que estabelece o processo de homologação dos sistemas

e centrais de alarme, a que se refere a lei de 10 de Abril de 1990, constituem regras técnicas, e que a qualificação de uma regra como a contida no artigo 12.º da lei de 10 de Abril de 1990, já referida, depende dos seus efeitos jurídicos segundo o direito nacional.

- 2) Os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189, conforme alterada pela Directiva 88/182, devem ser interpretados no sentido de que os particulares podem invocá-los perante o juiz nacional, ao qual compete recusar a aplicação de uma regra técnica nacional que não tenha sido notificada em conformidade com a directiva.

- 3) O artigo 30.º do Tratado não se opõe a uma disposição nacional como o artigo 4.º da lei de 10 de Abril de 1990, já referida.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Ragnemalm

Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Abril de 1996.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias