



LIVRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

A livre circulação de mercadorias é garantida através da eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas, e da proibição de medidas de efeito equivalente. Os princípios de reconhecimento mútuo, eliminação das barreiras físicas e técnicas, e promoção da normalização foram adotados, a fim de continuar a realização do mercado interno. A adoção do novo quadro legislativo (NQL) em 2008 reforçou a livre circulação de mercadorias, o sistema de fiscalização do mercado a nível da UE e a marca CE. De acordo com estudos recentes, os benefícios decorrentes do princípio da livre circulação de mercadorias e da legislação conexa ascendem a 386 mil milhões de euros por ano.

BASE JURÍDICA

Artigos 26.º e 28.º a 37.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

O direito à livre circulação de mercadorias originárias dos Estados-Membros, e de mercadorias provenientes de países terceiros que se encontram em livre prática nos Estados-Membros, é um dos princípios fundamentais do Tratado (artigo 28.º do TFUE). Inicialmente, a liberdade de circulação de mercadorias foi considerada um elemento de uma união aduaneira entre os Estados-Membros, envolvendo a eliminação de direitos aduaneiros, restrições quantitativas nas trocas comerciais e medidas de efeito equivalente, e o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum para a Comunidade. Mais tarde, a tónica foi colocada na eliminação de todos os obstáculos subsistentes à livre circulação de mercadorias, tendo em vista a criação do mercado interno.

REALIZAÇÕES

A eliminação de direitos aduaneiros e restrições quantitativas (contingentes) entre os Estados-Membros foi concluída em 1 de julho de 1968. Este prazo não foi cumprido no caso dos objetivos complementares: a proibição das medidas de efeito equivalente e a harmonização das legislações nacionais relevantes. Estes objetivos tornaram-se fundamentais no esforço desenvolvido persistentemente para realizar a livre circulação de mercadorias.



A. Proibição dos encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros: artigo 28.º, n.º 1, e artigo 30.º do TFUE

Na ausência de uma definição do supramencionado conceito no Tratado, a jurisprudência foi obrigada a defini-lo. O Tribunal de Justiça da União Europeia considera que qualquer imposição, independentemente da sua designação ou meio de aplicação, «que aplicada a um produto importado de um Estado-Membro, mas não a um produto nacional similar, tenha, ao alterar o seu preço, a mesma incidência restritiva sobre a livre circulação de mercadorias que um direito aduaneiro», pode ser considerada um encargo de efeito equivalente, independentemente da sua forma ou natureza (processos 2/62 e 3/62^[1] e processo 232/78^[2]).

B. Proibição das medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas: artigos 34.º e 35.º do TFUE

No acórdão [Dassonville](#), o Tribunal de Justiça da União Europeia considera que qualquer regulamentação comercial aplicada pelos Estados-Membros, que é suscetível de entrar, direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente, o comércio intracomunitário deve ser considerada medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa ([processo 8/74](#), de 11 de julho de 1974, e pontos 63 a 67 do [processo C-320/03, de 15 de novembro de 2015](#)). A argumentação do Tribunal de Justiça foi mais desenvolvida na jurisprudência Cassis de Dijon (processo 120/78), que estabelece o princípio segundo o qual qualquer produto legalmente fabricado e comercializado num Estado-Membro, em observância das suas normas justas e tradicionalmente aceites, e dos processos de fabrico desse país, deve ser admitido no mercado de qualquer outro Estado-Membro. Esta foi a argumentação fundamental subjacente ao debate sobre a definição do princípio de reconhecimento mútuo, aplicável na ausência de harmonização. Em consequência, mesmo na ausência de medidas de harmonização europeias (direito derivado da UE), os Estados-Membros são obrigados a permitir que mercadorias que são legalmente produzidas e comercializadas num Estado-Membro circulem e sejam colocadas nos seus mercados.

Um aspeto importante a sublinhar é o facto de o âmbito de aplicação do artigo 34.º do TFUE ser limitado pela jurisprudência Keck, nos termos da qual certas modalidades de venda não são abrangidas pelo âmbito de aplicação desse artigo, desde que sejam de carácter não-discriminatório (isto é, se são aplicáveis a todos os operadores que exercem a atividade no território nacional, e afetam da mesma maneira, de direito e de facto, a comercialização de produtos nacionais e de produtos provenientes de outros Estados-Membros) ([processos apensos C-267/91 e C-268/91](#)).

C. Derrogações à proibição de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas

O artigo 36.º do TFUE permite aos Estados-Membros adotar medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, quando essas medidas são justificadas por um interesse geral não-económico (por exemplo, moralidade pública, ordem pública

[1]Acórdão do Tribunal de 14 de dezembro de 1962 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0002>

[2]Acórdão do Tribunal de 25 de setembro de 1979 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A61978CJ0232>



ou segurança pública). Tais derrogações ao princípio geral devem ser estritamente interpretadas, e as medidas nacionais não podem constituir um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre Estados-Membros. Por último, as medidas devem ter um efeito direto no interesse geral que visam proteger, e não podem exceder o nível necessário (princípio de proporcionalidade).

Além disso, o Tribunal de Justiça reconheceu na sua jurisprudência (*Cassis de Dijon*) que os Estados-Membros podem adotar derrogações à proibição de medidas de efeito equivalente com base em exigências imperativas (atinentes, designadamente, à eficácia dos controlos fiscais, à proteção da saúde pública, à lealdade das transações comerciais e à defesa dos consumidores). Os Estados-Membros devem notificar a Comissão das medidas derogatórias nacionais. A fim de facilitar a supervisão de tais medidas derogatórias nacionais, foram introduzidos procedimentos de intercâmbio de informações e um mecanismo de controlo (como previsto nos artigos 114.º e 117.º do TFUE, na [Decisão 3052/95/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho e no [Regulamento n.º 2679/98 do Conselho](#)). O [Regulamento \(CE\) n.º 764/2008](#) sobre reconhecimento mútuo, que foi adotado em 2008, integrado no chamado «novo quadro legislativo» (NQL), veio desenvolver a formalização deste quadro.

D. Harmonização da legislação nacional

A adoção de legislação de harmonização possibilitou a eliminação de obstáculos (por exemplo, tornando inaplicáveis as disposições nacionais) e o estabelecimento de regras comuns destinadas a garantir quer a livre circulação de mercadorias e produtos quer o respeito pelos outros objetivos do Tratado CE, nomeadamente a proteção do ambiente e dos consumidores ou a concorrência.

A harmonização foi ainda facilitada pela introdução da regra de maioria qualificada, que se aplica à maior parte das diretivas relativas à realização do mercado único (artigo 95.º do Tratado CE, alterado pelo Tratado de Maastricht), e pela adoção de uma nova abordagem, proposta num [Livro Branco apresentado pela Comissão](#) (1985), destinada a evitar uma harmonização onerosa e pormenorizada. Na nova abordagem fundada na resolução do Conselho de 7 de maio de 1985 (confirmada na [resolução do Conselho de 21 de dezembro de 1989](#) e na [Decisão 93/465/CEE do Conselho](#)), o princípio orientador é o reconhecimento mútuo das normas nacionais. A harmonização deve ser limitada aos requisitos essenciais, e justifica-se quando as regras nacionais não podem ser consideradas equivalentes e criam restrições. As diretivas adotadas segundo esta nova abordagem têm a dupla finalidade de assegurar a livre circulação de mercadorias, através da harmonização técnica de setores inteiros, e de garantir um elevado nível de proteção dos objetivos de interesse público referidos no artigo 114.º, n.º 3, do TFUE (por exemplo, brinquedos, materiais de construção, máquinas, aparelhos a gás e equipamentos terminais de telecomunicações).

E. Realização do mercado interno

A criação do mercado único implicava a supressão de todos os obstáculos subsistentes à livre circulação de mercadorias. [O Livro Branco da Comissão \(1985\)](#) recensou os obstáculos físicos e técnicos e as medidas a adotar pela Comunidade para os eliminar. A maior parte destas medidas já foram adotadas. No entanto, o mercado único



ainda tem necessidade de reformas substanciais, para poder enfrentar os desafios do progresso tecnológico.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento apoiou a realização do mercado interno e deu sempre um apoio particular à «nova abordagem» no contexto da circulação de mercadorias. Deu também uma contribuição legislativa substancial para as diretivas de harmonização. O Parlamento deu uma contribuição significativa para o pacote NQL, adotado em 2008. As preocupações essenciais do Parlamento, no quadro das suas negociações com o Conselho, consistiram em conseguir fazer aceitar que todos os operadores económicos envolvidos seriam cada vez mais responsáveis por garantir a conformidade e a segurança dos produtos que colocam no mercado, e reforçar a marca CE, sensibilizando mais os consumidores para a sua existência. O Parlamento prossegue a sua atividade neste domínio, sendo que o pacote de alinhamento contém nove diretivas que abrangem diferentes produtos, nomeadamente elevadores, artigo de pirotecnia e explosivos.

Na sua [resolução de 8 de março de 2011](#)^[3], o Parlamento Europeu instou a Comissão a estabelecer um só sistema de fiscalização do mercado para todos os produtos (harmonizados e não-harmonizados), tendo por base um ato legislativo que abranja quer a [Diretiva relativa à segurança geral dos produtos](#) quer o [Regulamento \(CE\) n.º 765/2008](#) sobre fiscalização do mercado, a fim de alcançar um elevado nível de segurança de produtos e de fiscalização do mercado, e de clarificar a base jurídica. Em 2013, a pedido do Parlamento, a Comissão apresentou o [pacote legislativo sobre segurança de produtos e fiscalização do mercado](#), que consiste em novas regras de fiscalização do mercado interno de mercadorias, que permitirão às autoridades nacionais de fiscalização do mercado fazer cumprir a lei e oferecer melhores e mais amplos meios de proteção do consumidor. Em 17 de abril de 2019, o PE aprovou um novo [regulamento relativo à fiscalização do mercado e à conformidade dos produtos](#). As disposições deste regulamento em matéria de fiscalização do mercado devem abranger os produtos que são objeto de harmonização a nível da União. Tal garantirá um quadro uniforme para a fiscalização do mercado a nível da União e contribuirá para aumentar a confiança dos consumidores.

Além disso, a normalização desempenha um papel central no funcionamento do mercado interno. A existência de normas europeias harmonizadas ajuda a assegurar a livre circulação de mercadorias no mercado interno e permite às empresas instaladas na UE tornar-se mais competitivas. Estas normas ajudam a proteger a saúde e segurança dos consumidores europeus e contribuem também para a proteção do ambiente. Tendo em vista melhorar o conteúdo da reforma no domínio da normalização, o Parlamento aprovou, [em 21 de outubro de 2010, uma resolução](#)^[4] que recomendou que os numerosos elementos positivos do sistema de normalização

[3]JO C 199 E de 7 7 2012, p. 1 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A199E%3ATOC>

[4]JO C 70 E de 8.3.2012, p. 56 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A199E%3ATOC>



fossem mantidos e aperfeiçoados, e se definisse o justo ponto de equilíbrio entre as dimensões nacional, europeia e internacional.

Em 25 de outubro de 2012, o Parlamento e o Conselho adotaram o [Regulamento \(UE\) n.º 1025/2012](#) relativo à normalização europeia, o qual moderniza e aperfeiçoa o mecanismo pelo qual as normas europeias são estabelecidas.

A 7.ª legislatura concluiu a revisão legislativa das nove diretivas que integram o pacote de alinhamento em domínios como o equipamento elétrico de baixa tensão, a compatibilidade eletromagnética, os instrumentos de medição e os explosivos para utilização civil, bem como as diretivas relativas a equipamento sob pressão e a equipamentos de rádio. O Parlamento concluiu igualmente trabalho legislativo em matéria de: regulamento que estabelece condições harmonizadas para a comercialização dos produtos de construção; etiquetagem e marcação da composição em fibras dos produtos têxteis; segurança e desempenho ambiental dos veículos de duas e três rodas e dos quadriciclos; e a diretiva relativa às embarcações de recreio e às motos de água^[5].

Na 8.ª legislatura são prosseguidos estes esforços, sendo os trabalhos consagrados a regulamentação em matéria de instalações por cabo, aparelhos a gás, dispositivos médicos e equipamento de proteção individual. O Parlamento concluiu com êxito os trabalhos relativos ao Regulamento eCall^[6] e à decisão relativa às soluções de interoperabilidade para as administrações públicas, as empresas e os cidadãos europeus (ISA2)^[7]. No âmbito do pacote da economia circular, o Parlamento preparou legislação relativa à disponibilização no mercado único de produtos fertilizantes com a marcação CE^[8].

Durante a 8.ª legislatura, o Parlamento aprovou uma nova [Diretiva 2015/1535 relativa à notificação](#), que melhora a informação recíproca entre os Estados-Membros sobre a regulamentação técnica, e um novo [Regulamento 2019/515 relativo ao reconhecimento mútuo](#), com disposições melhoradas para os procedimentos nacionais conducentes ao alargamento do reconhecimento mútuo^[9]. Em 16 de abril de 2019, o Parlamento aprovou o regulamento relativo à homologação de veículos a motor no que diz respeito à sua segurança geral e à proteção dos ocupantes dos veículos e dos utentes da estrada vulneráveis, com o objetivo de introduzir numerosas medidas

[5]Para mais informações, ver o estudo preparado para a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO) do Parlamento intitulado «EU Mapping: Overview of IMCO related legislation». [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[6]Regulamento (UE) 2015/758 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2015, relativo aos requisitos de homologação para a implantação do sistema eCall a bordo com base no número 112 em veículos e que altera a Diretiva 2007/46/CE (JO L 123 de 19.5.2015, p. 77) — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32007L0046>

[7]Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa sobre soluções de interoperabilidade para as administrações públicas, as empresas e os cidadãos europeus (ISA2). A interoperabilidade como um meio para modernizar o setor público (Texto relevante para efeitos do EEE) (COM(2014)0367), http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf

[8]Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras relativas à disponibilização no mercado de produtos fertilizantes com a marcação CE e que altera os Regulamentos (CE) n.º 1069/2009 e (CE) n.º 1107/2009 (COM(2016)0157) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0157>

[9]Regulamento (UE) 2019/515 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, relativo ao reconhecimento mútuo de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro e que revoga o Regulamento (CE) n.º 764/2008 (JO L 91 de 29.3.2019, p. 1) — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0515>



técnicas destinadas a salvar vidas humanas e a limitar os feridos nos acidentes de viação que causam anualmente mais de 25 000 mortos e 100 000 feridos graves nas estradas europeias^[10].

O Parlamento insistiu em que esta legislação fosse complementada por plataformas em linha, como a rede SOLVIT e o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), nos termos do [Regulamento n.º 1024/2012](#), para o intercâmbio de informações entre autoridades nacionais e com a Comissão, a fim de resolver os problemas com que se deparam os cidadãos e as empresas na compra ou venda de mercadorias na UE. O Parlamento tornou todas estas plataformas acessíveis aos cidadãos e às empresas através do Portal Digital Único «A sua Europa» ao adotar o [Regulamento n.º 2018/1724](#)^[11].

O Parlamento Europeu apoia a necessidade de uma mais forte cooperação entre a UE e as autoridades nacionais, a fim de melhorar a qualidade da legislação ao nível da UE e identificar legislação que tem necessidade de ser submetida a simplificação ou codificação. O Parlamento lança também um apelo às outras instituições para que apoiem, sempre que possível, a correção e os acordos voluntários, seguindo o mesmo princípio de que é necessário legislar melhor.

De acordo com estudos recentes, os benefícios decorrentes do princípio da livre circulação de mercadorias e da legislação conexa ascendem a 386 mil milhões de euros por ano^[12].

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Andreea Dobrita
04/2019

[10]Workshop sobre os requisitos de homologação de veículos a motor, <https://www.europarl.europa.eu/committees/pt/imco/events-workshops.html?id=20181115WKS02022>

[11]Duke Ch., Single Digital Gateway: how EU could meet expectations of citizens and businesses? Informação elaborada pelo Departamento Temático A para a Comissão IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI\(2018\)614219_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI(2018)614219_EN.pdf)

[12]Estudo intitulado «Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses» (2019), elaborado pelo Departamento Temático A e pelo ifo Institute destinado à Comissão IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA\(2019\)631063_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA(2019)631063_EN.pdf)

