Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PRIIT PIKAMÄE
apresentadas em 13 de julho de 2023 [1]

Processo C-227/22

IL
contra
Regionalna direktsia «Avtomobilna administratsia» Pleven

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Administrativen sad — Gabrovo (Tribunal Administrativo de Gabrovo, Bulgária)]

«Reenvio prejudicial — Transportes — Diretiva 2006/126/CE — Carta de condução — Aptidão física e mental para a condução — Frequência dos exames médicos com vista a determinar a aptidão física e mental dos condutores — Documento comprovativo da aptidão psicológica dos condutores»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Administrativen sad — Gabrovo (Tribunal Administrativo de Gabrovo, Bulgária), nos termos do artigo 267.º TFUE, tem por objeto a interpretação das disposições da Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução [2].

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe IL, cidadão búlgaro, à Regionalna direktsia «Avtomobilna administratsia» Pleven (Direção Regional da Administração de Veículos Automóveis de Pleven, Bulgária) a respeito de uma decisão que aplicou a IL uma sanção administrativa pela falta de apresentação de um certificado de aptidão psicológica válido, conforme exigido pelo direito nacional, durante uma fiscalização rodoviária.

3. O presente processo convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre o alcance da harmonização visada pela Diretiva 2006/126, bem como sobre a competência dos Estados-Membros para a adoção de medidas mais estritas a fim de garantir a segurança rodoviária. O Tribunal de Justiça deverá determinar se o certificado de aptidão psicológica exigido pela legislação búlgara constitui uma medida que se inscreve nos mecanismos previstos nesta diretiva ou se deve antes ser considerado um entrave injustificado à livre circulação de pessoas e, consequentemente, uma medida incompatível com um dos principais objetivos

[1] Língua original: francês.

[2] JO 2006, L 403, p. 18, e retificação no JO 2009, L 19, p. 67.

prosseguidos pelo legislador da União. Um aspeto-chave do presente processo consistirá em definir a função do certificado de aptidão psicológica em causa e em determinar se este documento é supérfluo atendendo ao valor probatório que já tem a carta de condução.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. O artigo 7.º da Diretiva 2006/126 prevê:

«1. As 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;

[…]

2.

a) A partir de 19 de janeiro de 2013, as cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros para as categorias AM, A1, A2, A, B, B1 e BE têm uma validade administrativa de 10 anos.

Um Estado-Membro pode preferir emitir essas licenças com uma validade administrativa limitada a 15 anos.

b) A partir de 19 de janeiro de 2013, as cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros para as categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E têm uma validade administrativa de 5 anos.

[…]

3. A renovação da carta de condução por motivo de caducidade fica subordinada:

a) à observância constante das normas mínimas de aptidão física e mental para a condução previstas no anexo III para as cartas de condução das categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E; e

[…]

Os Estados-Membros podem limitar o prazo de validade administrativa, fixado no n.º 2, das cartas de condução emitidas para novos condutores, seja qual for a sua categoria, para efeitos da aplicação de medidas específicas a esses condutores, a fim de aumentar a segurança rodoviária.

Os Estados-Membros poderão limitar a três anos o prazo de validade administrativa da primeira carta de condução emitida a novos condutores para as categorias C e D, para poderem aplicar medidas específicas a tais condutores de forma a melhorar a sua segurança rodoviária.

Os Estados-Membros podem limitar o prazo de validade administrativa, fixado no n.º 2, de uma carta de condução, seja qual for a sua categoria, caso se revele necessário aumentar a frequência

dos exames médicos ou aplicar outras medidas específicas, tais como restrições para os infratores em matéria de tráfego.

[…]»

5. O anexo III desta diretiva, intitulado «Normas mínimas relativas à aptidão física e mental para a condução de um veículo a motor», dispõe:

«DEFINIÇÕES

1. Para efeitos do disposto no presente anexo, os condutores são classificados em dois grupos:

   1.1 Grupo 1:

   condutores de veículos das categorias A, A1, A2, AM, B, B1 e BE;

   1.2 Grupo 2:

   condutores de veículos das categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E.

[…]

EXAMES MÉDICOS

[…]

4. Grupo 2:

   Os candidatos devem ser sujeitos a um exame médico antes da emissão da primeira carta de condução e, subsequentemente, a controlos, em conformidade com o sistema nacional vigente no Estado-Membro de residência habitual, sempre que a carta de condução seja renovada.

5. Os Estados-Membros poderão, aquando da emissão ou de qualquer renovação ulterior da carta de condução, impor normas mais severas que as mencionadas no presente anexo.

[…]

PERTURBAÇÕES MENTAIS

Grupo 1:

13.1 A carta de condução não deve ser emitida ou renovada a qualquer candidato ou condutor:

   que sofra de problemas mentais graves, congénitos ou adquiridos por doença, traumatismo ou intervenções neurocirúrgicas,

   que sofra de atraso mental grave,

   que sofra de perturbações de comportamento graves devido à senescência ou de perturbações graves da capacidade de discernimento, de comportamento e de adaptação ligadas à personalidade,

exceto se o pedido for apoiado por um parecer médico abalizado e sob reserva, se for caso disso, de um controlo médico regular.

Grupo 2:

13.2 A autoridade médica competente tomará em devida conta os riscos ou perigos adicionais associados à condução dos veículos que entram na definição deste grupo.

[…]»

B. Direito búlgaro

6. O artigo 51.º, n.º 4, da Zakon za balgarskite lichni dokumenti (Lei relativa aos Documentos de Identificação Búlgaros) dispõe:

«O período de validade da carta de condução para as categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E é de cinco anos.»

7. O artigo 8.º, n.º 1, da Naredba nº 36 ot 15.05.2006 za iziskvaniyata za psikhologicheska godnost i usloviyata i reda za provezhdane na psikhologicheskite izsledvaniya na kandidati za pridobivane na pravosposobnost za upravlenie na MPS, na vodachi na MPS i na predsedateli na izpitni komisii i za izdavane na udostovereniya za registratsiya za izvarshvane na psikhologicheski izsledvaniya (Regulamento n.º 36, relativo aos requisitos de aptidão psicológica e às condições e procedimentos de realização dos exames psicológicos para os candidatos à carta de condução, os condutores de veículos e os presidentes das comissões de exame e de emissão de certidões de registo da realização dos exames psicológicos), de 15 de maio de 2006 (a seguir «Regulamento n.º 36») dispõe:

«Deve ser apresentado um certificado de aptidão psicológica para qualquer novo emprego e exercício de uma atividade de motorista de táxi ou de veículo de transporte público de pessoas ou mercadorias, ou de presidente de uma comissão de exame.»

8. O artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 36 prevê:

«O certificado de aptidão psicológica é válido por um período de 3 anos a contar da data da emissão […].»

9. O artigo 8.º, n.º 4, deste regulamento dispõe:

«As pessoas referidas no n.º 1 devem ser submetidas a um exame psicológico de três em três anos a contar da data da emissão do último certificado de aptidão psicológica.»

10. O artigo 13.º, n.º 1, da Naredba nº 1-157 ot 1.10.2002 za usloviyata i reda za izdavane na svidetelstvo za upravlenie na motorni prevozni sredstva, otcheta na vodachite i tyahnata distsiplina (Regulamento n.º 1-157, relativo às condições e ao procedimento de emissão da carta de condução, ao registo dos condutores e à respetiva disciplina), de 1 de outubro de 2002 (a seguir «Regulamento n.º 1-157»), tem a seguinte redação:

«A emissão inicial da carta de condução é efetuada com base no documento original de aprovação no exame de condução enviado pelo serviço regional competente da Darzhavna avtomobilna inspektsyia (Inspeção nacional dos veículos automóveis, Bulgária), e a pessoa interessada deve apresentar:

1. o formulário e os respetivos documentos anexos nos termos do Pravilnik za izdavane na balgarskite lichni dokumenti (Regulamento relativo à emissão de documentos de identificação búlgaros);

[…]

3. um atestado de aptidão física do condutor/candidato à carta de condução emitido por um médico de medicina geral, pelas comissões regionais de peritos médicos em matéria de transportes (TOLEK) ou pela comissão central de peritos médicos em matéria de transportes (TTSLEK);

4. uma cópia do certificado de aptidão psicológica para a emissão da carta de condução das categorias C1, C, D1, D e Ttm (elétrico);

5. uma cópia do certificado de conclusão do curso de primeiros socorros em caso de acidente rodoviário para condutores de veículos;

6. uma declaração de que a sua residência habitual não se situa noutro Estado-Membro da União Europeia e de que não é titular de uma carta de condução válida emitida por um Estado-Membro da União Europeia;

7. uma cópia de documento comprovativo de que tenha completado pelo menos o primeiro ciclo do ensino secundário e, em caso de ensino no estrangeiro, o certificado previsto no artigo 110.º, n.º 2, da Naredba nº 11 ot 1 septembri 2006 g. za otsenyavane na rezultatite ot obuchenieto na uchenitsite [Regulamento n. 11, de 1 de setembro de 2016, relativo à avaliação dos resultados escolares dos alunos], de 1 de setembro de 2016 […]»

11. O artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1-157 prevê:

«Para a substituição prevista no n.º 1, os condutores devem apresentar os documentos referidos no artigo 13.º, n.º 1, pontos 1, 3 e 6, bem como a antiga carta de condução.»

12. Em conformidade com o artigo 178c.º, n.º 5, da Zakon za Dvizhenieto po patishtata (Lei da Circulação Rodoviária), o motorista de táxi, de transportes por conta própria ou de transportes públicos de passageiros ou de mercadorias que não seja portador de um certificado de aptidão psicológica válido é punido com uma coima no montante de 500 levs búlgaros (BGN) (cerca de 255 euros).

13. Nos termos do n.º 35, ponto 3, das Dopalnitelnite razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na Zakona za dvizhenieto po patishtata (Disposições complementares da Lei que altera e completa a Lei da Circulação Rodoviária), a Lei da Circulação Rodoviária dá aplicação a exigências da Diretiva 2006/126.

III. Factos na origem do litígio, processo principal e questões prejudiciais

14. IL é titular de uma carta de condução válida para veículos das categorias A, A1, A2, AM, B, B1, C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E e TCT. A sua carta de condução é válida de 28 de novembro de 2019 a 28 de novembro de 2024.

15. Em 4 de agosto de 2021, IL foi mandado parar pelas autoridades de fiscalização para efeitos de controlo quando conduzia uma composição rodoviária constituída por um trator e um semirreboque com o qual assegurava o transporte público de mercadorias. O controlo efetuado revelou que IL não dispunha de um certificado de aptidão psicológica válido. O seu último certificado de aptidão psicológica tinha sido emitido em 7 de outubro de 2017 e era válido até 7 de dezembro de 2020.

16. As autoridades de fiscalização levantaram um auto de contraordenação por violação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 36, uma vez que IL não tinha apresentado um certificado de aptidão psicológica válido. Com base nesse ato, o diretor da direção territorial da administração automóvel de Pleven adotou, em 24 de agosto de 2021, uma decisão que aplicou uma sanção administrativa a IL, por força da qual este último foi punido pela infração prevista no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 36 e com fundamento no artigo 178c.º, n.º 5, da Lei da Circulação Rodoviária, no pagamento de uma coima de 500 BGN (cerca de 255 euros).

17. IL contestou esta coima no Rayonen sad Sevlievo (Tribunal de Comarca de Sevlievo, Bulgária), alegando, em substância, que o artigo 8.º do Regulamento n.º 36 e a pena prevista no artigo 178c.º, n.º 5, da Lei da Circulação Rodoviária eram contrários às disposições da Diretiva 2006/126. O referido órgão jurisdicional, referindo-se ao ponto 4 do anexo III desta diretiva, decidiu que um Estado-Membro podia impor aos condutores exigências suplementares mais estritas no que respeita à frequência dos exames periódicos. Com base neste raciocínio, o Rayonen sad Sevlievo (Tribunal de Comarca de Sevlievo) concluiu, por Sentença de 10 de dezembro de 2021, que não havia contradição entre o direito nacional e o direito da União e confirmou a decisão de aplicação de uma sanção administrativa.

18. IL interpôs recurso de cassação no órgão jurisdicional de reenvio, o Administrativen sad — Gabrovo (Tribunal Administrativo de Gabrovo), alegando que o órgão jurisdicional de primeira instância aplicou erradamente a Diretiva 2006/126.

19. O órgão jurisdicional de reenvio entende que as disposições da Diretiva 2006/126 são ambíguas e, em certa medida, contraditórias. Por um lado, sublinha que, em conformidade com o considerando 9 desta diretiva, a prova do cumprimento das normas mínimas relativas à aptidão física e mental dos condutores para a condução de veículos destinados ao transporte de pessoas ou mercadorias deve ser apresentada no momento da emissão da carta de condução e, em seguida, periodicamente. É expressamente recomendado que os exames médicos a este respeito coincidam com uma renovação da carta de condução e sejam, portanto, determinados em função do período de validade da carta de condução. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que o ponto 4 do anexo III da Diretiva 2006/126 permite aos Estados-Membros prever,

na sua legislação nacional, a periodicidade dos exames médicos que considerem adequada para os condutores de veículos do grupo 2 (categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E) e que essa periodicidade pode diferir do período de validade da carta de condução.

20. Tendo em conta o que precede, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, em conformidade com as disposições da Diretiva 2006/126, os Estados-Membros estão autorizados a impor aos condutores das referidas categorias que se submetam a exames médicos para determinar a sua aptidão psíquica e mental em intervalos mais curtos do que o período de validade da carta de condução e a exigir um documento distinto, além da carta de condução, que comprove esta aptidão, ou se a posse de uma carta de condução válida para essas categorias é suficiente para comprovar a referida aptidão, uma vez que esta já foi constatada quando a carta de condução foi emitida ou renovada.

21. O órgão jurisdicional de reenvio refere que também se questionou sobre se a sanção prevista pela legislação búlgara para um condutor com carta de condução válida das categorias C, CE, Cl, C1E, D, DE, D1, D1E e TKT, mas que não pode apresentar um certificado de aptidão psicológica às autoridades de fiscalização porque este expirou, é contrária ao período de validade administrativa sincronizada das cartas de condução e dos exames médicos de aptidão física e mental previsto na Diretiva 2006/126, ou se a aplicação das regras nacionais pela autoridade sancionatória implica uma violação do direito da União.

22. Nestas circunstâncias, o Administrativen sad — Gabrovo (Tribunal Administrativo de Gabrovo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As disposições da Diretiva 2006/126 permitem aos Estados-Membros exigir aos condutores de veículos das categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E que se submetam a exames médicos para determinar a sua aptidão psíquica e mental em intervalos mais curtos do que o período de validade da carta de condução e, nesse contexto, exigir um documento distinto (além da carta de condução) que comprove a sua aptidão? Ou a posse de uma carta de condução válida para as categorias mencionadas comprova também a aptidão psíquica e mental do condutor, uma vez que essa aptidão foi já constatada quando a carta foi emitida ou renovada?

2) O artigo 7.º, n.º 1, e os considerandos 8 e 9 da Diretiva [2006/126] permitem um regime jurídico nacional que, como o controvertido no presente processo, estabelece condições suplementares, além das normas mínimas sobre o exame de condução (anexo II da Diretiva [2006/126]) e das normas mínimas relativas à aptidão física e mental (anexo III da Diretiva [2006/126]), com vista a determinar a aptidão psicológica dos condutores de veículos destinados ao transporte de pessoas e/ou mercadorias?

3) Em caso de resposta afirmativa à [segunda] questão, essas condições devem ser submetidas ao regime previsto na Diretiva 2006/126 (em particular no seu considerando 9, quarto período, e no seu artigo 7.º, n.º 3) em matéria de sincronização do período de validade administrativa das cartas de condução e dos exames médicos no contexto da aplicação das normas mínimas relativas à aptidão física e mental?»

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

23. A Decisão de reenvio datada de 22 de março de 2022 deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 31 de março de 2022.

24. Por Despacho de 27 de maio de 2022, registado na Secretaria em 30 de maio de 2022, o órgão jurisdicional de reenvio remeteu uma adenda à sua decisão de reenvio.

25. IL, o Governo búlgaro e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas no prazo fixado no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

26. Ao abrigo do artigo 61.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça convidou, em 14 de fevereiro de 2023, o Governo búlgaro a responder por escrito a uma questão. A resposta a esta questão foi apresentada no prazo fixado.

27. Na audiência de 3 de maio de 2023, o mandatário *ad litem* de IL, os agentes do Governo búlgaro e a Comissão apresentaram observações orais.

V. Análise jurídica

A. Observações preliminares

28. 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 livre circulação de pessoas. O Tribunal de Justiça declarou na sua jurisprudência que a posse de uma carta de condução devidamente reconhecida pelo Estado de acolhimento pode ter incidência sobre o exercício efetivo, pelas pessoas às quais se aplica o direito da União, de um grande número de atividades profissionais, assalariadas ou independentes [3]. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que o titular de uma carta de condução pode utilizá-la para provar a sua nacionalidade perante as autoridades do Estado de acolhimento, como se se tratasse de um documento equivalente a um bilhete de identidade ou a um passaporte [4]. É importante salientar este aspeto, uma vez que a posse dos referidos documentos constitui uma exigência formal, prevista na legislação, para poder exercer o direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros. Vista nesta perspetiva, é possível afirmar que a carta de condução contribui para a realização dos direitos dos cidadãos da União no mercado interno.

29. 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 às subcategorias de veículos, o que tornou necessário avançar para uma maior harmonização por forma a contribuir para a realização das políticas da União. É este o objetivo que o legislador da União prosseguiu com a adoção da Diretiva 2006/126. É, portanto, compreensível que medidas nacionais que pareçam afastar-se das previstas por esta diretiva sejam objeto de uma análise aprofundada. Isto é particularmente verdade quanto aos requisitos relativos à emissão de uma carta de condução, não obstante o poder dos Estados-Membros de imporem requisitos mais estritos em certos casos.

[3] V. Acórdão de 29 de abril de 2004, Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, n.º 71).

[4] V. Acórdão de 17 de fevereiro de 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, n.ºs 28 a 35).

30. Como referi na introdução, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, quais são os requisitos impostos pela Diretiva 2006/126 e se o certificado de aptidão psicológica previsto pela legislação búlgara se enquadra nos mecanismos previstos nesta diretiva ou deve antes ser considerado um entrave injustificado à livre circulação de pessoas e, consequentemente, uma medida incompatível com um dos objetivos legislativos supramencionados [5]. Isso dependerá essencialmente da função atribuída a este documento. A segunda questão, colocada posteriormente pelo órgão jurisdicional de reenvio, parece fornecer algumas precisões à primeira, enquanto a terceira questão só é colocada em caso de resposta afirmativa à segunda. Considero lógico examinar as questões pela ordem em que foram colocadas.

B. Quanto à primeira questão prejudicial

31. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se as disposições do direito da União, em particular a Diretiva 2006/126, conferem aos Estados-Membros a faculdade de exigir aos condutores de veículos das categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E que se submetam a exames médicos para determinar a sua aptidão psíquica e mental com uma periodicidade inferior ao período de validade da carta de condução e, a este respeito, de exigir um documento distinto, além da carta de condução, que ateste a sua aptidão, ou pede para confirmar que a posse de uma carta de condução comprova igualmente a aptidão psíquica e mental do condutor na medida em que esta já foi verificada quando a referida carta foi emitida ou renovada.

32. O exame desta questão exige que se determine, num primeiro momento, se o requisito da aptidão psicológica previsto na legislação búlgara está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/126. Só depois de se estabelecer este aspeto é que será necessário, num segundo momento, determinar quais são os requisitos que a legislação búlgara em causa deve respeitar.

1. Quanto à aplicabilidade ratione materiae *da Diretiva 2006/126*

a) Quanto aos exames médicos que permitem determinar a aptidão física e mental para a condução de um veículo a motor

33. Como decorre do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2006/126, a carta de condução autoriza a condução dos veículos a motor das categorias definidas na referida diretiva. Por outras palavras, é necessário que o condutor seja titular de uma carta de condução da categoria correspondente para exercer atividades profissionais no domínio do transporte rodoviário de pessoas e de mercadorias.

34. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/126, as cartas de condução só serão emitidas aos candidatos aprovados num exame de controlo de aptidão e de comportamento, bem como num exame teórico de avaliação dos conhecimentos, e que satisfaçam as normas mínimas relativas à aptidão física e mental enunciadas no anexo III da Diretiva. Além disso, o artigo 7.º,

[5] Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma harmonização mínima não impede os Estados-Membros de manterem ou adotarem medidas mais estritas, sempre que não sejam suscetíveis de comprometer seriamente o resultado visado pela diretiva em causa e estejam em conformidade com o Tratado FUE. A este respeito, o Tribunal de Justiça indicou que essas medidas podem ser justificadas, apesar do seu efeito restritivo, se corresponderem a uma razão imperiosa de interesse geral, forem adequadas para garantir a realização do objetivo que prosseguem e não ultrapassarem aquilo que é necessário para o alcançar (v. Acórdão de 7 de julho de 2016, Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, n.ºs 43 e 44).

n.º 3, alínea a), desta diretiva exige que a renovação da carta de condução esteja subordinada à observância dessas normas mínimas de aptidão física e mental para os titulares de carta de condução das categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E.

35. Resulta da aplicação das disposições relevantes da Diretiva 2006/126 que a aptidão mental dos titulares de carta de condução de um veículo das categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E, designadamente das pessoas que trabalham como condutores profissionais, *já foi avaliada e certificada no momento da emissão e da renovação da carta*. Tendo em conta esta constatação, parece estranho exigir aos titulares de uma carta de condução válida que estejam, além disso, na posse de um certificado de aptidão mental distinto.

36. A exigência da posse de tal certificado constitui uma obrigação suplementar, uma vez que *os objetivos desses certificados já estão cobertos pelos exames médicos de saúde mental exigidos pela Diretiva 2006/126*. Com efeito, a necessidade de responder aos imperativos de segurança rodoviária, a livre circulação de pessoas, a necessidade de evitar distorções da concorrência e a responsabilidade específica dos condutores, todos objetivos referidos nos considerandos 8 e 9 da Diretiva 2006/126 que justificam a demonstração de que as normas mínimas de aptidão mental foram respeitadas aquando da emissão da carta de condução, *já estão protegidas de forma harmonizada* ao abrigo do artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, e do anexo III da referida diretiva.

37. Não há nenhuma razão objetiva para supor que a atividade de motorista profissional suscite problemas específicos de segurança rodoviária que não estejam já abrangidos pelo exame de aptidão mental previsto na Diretiva 2006/126. A este respeito, há que observar que, na sua maioria, as cartas de condução para as categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E são obtidas pelos seus titulares precisamente para efeitos do exercício de uma atividade de condutor profissional. Uma vez que a Diretiva 2006/126 estabelece igualmente normas mínimas relativas à aptidão mental dos condutores de veículos destas categorias, é evidente que estes requisitos incluem também as normas que os condutores devem satisfazer no plano mental para exercerem as suas atividades profissionais.

38. Também não se pode sustentar que a harmonização efetuada pela Diretiva 2006/126 deixa espaço para a introdução de requisitos relativos à «aptidão psicológica» que não pertençam à categoria da aptidão mental. A saúde mental e, consequentemente, a aptidão mental incluem, no fundo, o bem-estar emocional, psicológico e social e, portanto, os conceitos de «saúde psíquica» e de «aptidão psíquica».

39. A Diretiva 2006/126 *visa harmonizar as normas mínimas de aptidão mental* e precisa, nos pontos 13.1 e 13.2 do seu anexo III, as perturbações mentais a ter em conta para este efeito. Mais concretamente, o ponto 13.1 faz especificamente referência a «problemas mentais graves […], traumatismo», podendo o termo «traumatismo» ser interpretado numa perspetiva ampla, incluindo, nomeadamente, um evento agudo ou crónico de natureza emocional, psicológica e social. Isso demonstra, por um lado, que a «aptidão psicológica» é um elemento que pode ser abrangido pelo âmbito de aplicação desta diretiva enquanto elemento da «aptidão mental» e, por outro, que o legislador da União já avaliou em que medida as perturbações mentais devem ser tidas em conta para efeitos da emissão da carta de condução.

b) Quanto à legislação búlgara relativa ao exame de aptidão psicológica

40. Os argumentos apresentados pelo Governo búlgaro não põem em causa esta conclusão, como exporei a seguir.

41. Primeiro, o Governo búlgaro alega que a «aptidão psicológica» na aceção da legislação nacional não deve ser entendida como «saúde mental» e ausência de perturbação ou doença mental, mas como aptidão para o exercício de uma profissão/atividade. Segundo o Governo búlgaro, os exames psicológicos não são exames médicos. Trata-se de um procedimento distinto e de um tipo de peritagem completamente diferente. Mais concretamente, é um procedimento de seleção profissional, efetuado segundo critérios puramente psicológicos e não médicos, por psicólogos, em que são utilizados métodos de psicologia experimental e diferencial.

42. No entanto, há que salientar o facto de o Governo búlgaro admitir que a legislação búlgara «*tem por objetivo determinar a aptidão psicológica para conduzir veículos a motor sem risco de causar acidentes de circulação* à luz das qualidades psicológicas pertinentes no plano profissional». Por conseguinte, o exame de aptidão psicológica parece ter igualmente por objeto atestar o bem-estar emocional, psicológico e social da pessoa em causa, exigência indispensável para poder conduzir um veículo das categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E. Na medida em que estão intrinsecamente ligados à condução de um veículo específico, os dois tipos de exame visam garantir a segurança rodoviária. Visto nesta perspetiva, nada de essencial parece distinguir o tipo de exame de aptidão psicológica que é objeto da legislação búlgara do exame previsto pela Diretiva 2006/126.

43. Segundo, o Governo búlgaro alega que a legislação nacional em causa já estava em vigor antes da adoção desta diretiva. Embora explique que a legislação nacional em causa «não faz referência à Diretiva 2006/126», não indica *se as autoridades búlgaras procederam á apreciação da compatibilidade, aquando da transposição da diretiva*, para determinar se a legislação em causa se enquadra nos mecanismos previstos pela referida diretiva. Na falta de tal apreciação de compatibilidade, subsistem dúvidas relativamente a este aspeto.

44. Terceiro, há que referir uma certa incoerência na argumentação do Governo búlgaro, dado que, por um lado, explica que, no exame psicológico previsto pela legislação nacional, «os condutores profissionais devem apresentar uma carta de condução válida, o que pressupõe implicitamente *o cumprimento de todos os requisitos básicos, incluindo as normas mínimas em matéria de aptidão física e mental para a condução*». Por outro lado, insiste na necessidade de uma avaliação psicológica para obter um prognóstico sobre o comportamento futuro da pessoa em causa na estrada e do risco de que cause acidentes.

45. A argumentação apresentada pelo Governo búlgaro em apoio da tese segundo a qual o exame de aptidão psicológica objeto da legislação nacional se distingue significativamente do exame de aptidão mental previsto na Diretiva 2006/126 não me parece convincente, uma vez que é evidente que existe *uma sobreposição de funções* entre os dois tipos de documentos (a carta de condução e o certificado de aptidão psicológica) e, portanto, *um risco de confusão relativamente à sua utilidade prática*. Ora, esta circunstância tem por efeito comprometer significativamente a função da carta de condução enquanto documento comprovativo da aptidão para conduzir um veículo a motor. Com efeito, como confirmou o Governo búlgaro na audiência, no território búlgaro exige-se a posse dos dois documentos, quando só a carta de condução deveria bastar para estar autorizado a conduzir um veículo a motor em toda a União.

46. Resulta do que precede que, na medida em que a legislação búlgara em causa incide, em substância, sobre aspetos que já são objeto de uma harmonização mínima, *esta legislação deve ser considerada abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/126*. Tendo em conta que esta

diretiva harmoniza as normas mínimas relativas à aptidão mental para a condução de veículos da categoria supramencionada, não vejo nenhuma razão objetiva que justifique a imposição de exigências suplementares quando a condução se enquadra na atividade profissional.

47. Como exporei mais pormenorizadamente, considero que o artigo 7.º, n.os 1 e 3, e o anexo III da Diretiva 2006/126/CE não permitem medidas nacionais que exijam aos condutores que prestam determinados serviços de transporte que detenham igualmente um certificado de aptidão mental complementar e distinto, uma vez que a posse de uma carta de condução válida já certifica a aptidão mental do condutor.

2. Quanto às exigências impostas pela Diretiva 2006/126 às legislações nacionais

a) Quanto à possibilidade de exigir uma prova suplementar de aptidões psíquicas e mentais na renovação da carta de condução

48. A aptidão psíquica e mental do condutor é normalmente verificada aquando da emissão da carta de condução. No entanto, coloca-se a questão de saber se os Estados-Membros podem igualmente exigir *posteriormente* uma prova suplementar de aptidões psíquicas e mentais, concretamente na renovação da carta de condução.

49. A este respeito, há que observar que o ponto 4 do anexo III da Diretiva 2006/126 prevê (na versão em língua francesa) que «*les candidats doivent faire l'objet d'un examen médical avant la délivrance initiale d'un permis et [que], par la suite, les conducteurs sont contrôlés conformément au système national en vigueur dans l'État membre de résidence normale où a lieu le renouvellement de leur permis de conduire*». Uma análise comparada das diversas versões linguísticas permite concluir que esta frase deve ser interpretada no sentido de que o exame em causa deve ser efetuado aquando da renovação da carta de condução [6].

50. Há que observar que *a versão em língua búlgara da referida disposição não corresponde inteiramente às outras versões linguísticas da Diretiva 2006/126*, uma vez que falta o último período. No entanto, esta omissão não pode conduzir a uma interpretação diferente do direito da União. Segundo jurisprudência constante, a necessidade de uma aplicação e, por conseguinte, de uma interpretação uniformes de um ato da União exclui que esse ato seja considerado isoladamente numa das suas versões, antes exigindo que seja interpretado em função tanto da vontade efetiva do seu autor como do fim por ele prosseguido, à luz, nomeadamente, das versões em todas as línguas [7].

51. Por conseguinte, apesar da omissão de que padece esta disposição em língua búlgara, decorre claramente das outras versões linguísticas da Diretiva 2006/126 que o legislador da União procura fazer coincidir os exames médicos com a renovação da carta de condução. Como salientou corretamente o órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, o

[6] V. as versões espanhola («*cada vez que renueven su permiso de conducción*»), dinamarquesa («ved hver fornyelse af kørekortet»), alemã («bei jeder Erneuerung ihrer Fahrerlaubnis»), estoniana («igal juhiloa uuendamisel»), inglesa («*whenever their driving license is renewed*»), italiana («*in occasione del rinnovo della patente*»), neerlandesa («*bij elke verlenging van het rijbewijs*»), e polaca («przy okazji przedłużania ważności prawa jazdy») e portuguesa («*sempre que a carta de condução seja renovada*»).

[7] V. Acórdãos de 12 de dezembro de 2013, X (C 486/12, EU:C:2013:836, n.º 19), e de 15 de maio de 2014, Timmel (C-359/12, EU:C:2014:325, n.º 63).

considerando 9, quarto período, desta diretiva corrobora esta interpretação na medida em que enuncia expressamente que «estes exames devem coincidir com uma renovação da carta de condução e, consequentemente, ser determinados em função do prazo de validade da carta».

52. Daqui resulta que não existe contradição entre o considerando 9 e o anexo III, ponto 4, da Diretiva 2006/126, uma vez que estas duas disposições fazem referência à *necessidade de fazer coincidir os exames médicos com o momento da renovação da carta de condução*.

b) Quanto à possibilidade de exigir uma prova suplementar de aptidões psíquicas e mentais com periodicidade inferior ao período de validade da carta de condução

53. Em seguida, há que examinar se esta circunstância se opõe a que os Estados-Membros possam exigir uma prova suplementar de aptidões psíquicas e mentais com periodicidade inferior ao período de validade da carta de condução [8].

54. A este respeito, é necessário distinguir as diferentes categorias de veículos. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2006/126, as cartas de condução emitidas pelos Estados-Membros para as categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E, no centro do presente processo, têm uma validade administrativa de 5 anos.

55. Como salientei nas presentes conclusões, o ponto 4 do anexo III da Diretiva 2006/126 dispõe que «[o]s candidatos devem ser sujeitos a um exame médico antes da emissão da primeira carta de condução e, subsequentemente, a controlos, em conformidade com o sistema nacional vigente […] sempre que a carta de condução seja renovada». Partindo do postulado de que a redação de uma disposição é o ponto de partida de qualquer interpretação, é forçoso observar que uma leitura conjugada das disposições acima referidas não deixa, a meu ver, nenhuma margem de interpretação. Com efeito, as disposições em causa não fazem referência à possibilidade de os Estados-Membros fixarem prazos mais curtos entre os exames médicos dos condutores do grupo 2.

56. Embora o ponto 5 do anexo III da Diretiva 2006/126 disponha que «[o]s Estados-Membros poderão, aquando da emissão ou de qualquer renovação ulterior da carta de condução, impor *normas mais severas que as mencionadas no presente anexo*» (o sublinhado é meu), importa precisar que esta disposição se refere à possibilidade de impor requisitos que vão além das «normas mínimas relativas à aptidão física e mental para a condução de um veículo a motor», previstas no referido anexo. Por outras palavras, o próprio título do anexo revela quais são os aspetos que são objeto de uma harmonização mínima pela Diretiva 2006/126. Trata-se *das normas relativas à aptidão física e mental* [9].

57. Por conseguinte, os Estados-Membros podem determinar o modo de realização dos exames médicos e ser mais rigorosos no que respeita à aptidão mental dos condutores do grupo 2 para que sejam tidas em consideração as necessidades específicas de segurança desta categoria de

[8] Na sua resposta escrita, o Governo búlgaro indicou que a legislação nacional em causa foi posteriormente alterada, de modo a que o período de validade do certificado de aptidão psicológica se tornasse indefinido. Além disso, o referido certificado só pode ser invalidado e emitido de novo em certos casos específicos. No entanto, como explicou igualmente o Governo búlgaro, *esta alteração legislativa não tem por efeito suprimir o objeto do litígio no processo principal*, uma vez que não abrange casos como o do demandante no processo principal, em que é ponto assente que este não era detentor de um certificado válido quando lhe foi aplicada uma sanção administrativa. Por estas razões, considero judicioso examinar as questões prejudiciais com base na legislação nacional aplicável *ratione temporis* às circunstâncias que deram origem ao litígio no processo principal.

[9] V., a este respeito, Rebler, A., «Die gegenseitige Anerkennung von Fahrerlaubnissen in der EU», *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht*, vol. 25, n.º 11/2021, p. 517.

veículos. Em contrapartida, não é possível derrogar unilateralmente o período de validade da carta de condução, regulado no artigo 7.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2006/126, a fim de exigir uma prova suplementar de aptidões psíquicas e mentais.

58. Embora o artigo 7.º, n.º 3, parágrafo quinto, da Diretiva 2006/126 autorize excecionalmente os Estados-Membros a limitar o prazo de validade administrativa da carta de condução, seja qual for a sua categoria, «caso se revele necessário aumentar a frequência dos exames médicos» para garantir a segurança rodoviária, importa salientar o facto de esta disposição confirmar o princípio já evocado, segundo o qual os exames médicos devem coincidir com a renovação da carta de condução e, portanto, ser determinados em função do período de validade dessa carta.

59. Resulta do que precede que os Estados-Membros *não têm competência para exigir uma prova suplementar de aptidões psíquicas e mentais com periodicidade inferior ao período de validade da carta de condução*.

c) Quanto à possibilidade de exigir um documento distinto (diferente da carta de condução) comprovativo da aptidão psíquica e mental

60. As conclusões da análise *supra* permitem responder à questão de saber se os Estados-Membros estão autorizados a exigir um documento distinto (além da carta de condução) que comprove a aptidão psíquica e mental.

61. Primeiro, como expliquei nas presentes conclusões, os objetivos do certificado de aptidão mental exigido pela legislação búlgara já estão abrangidos pelos exames médicos relativos à saúde mental exigidos pela Diretiva 2006/126. Por conseguinte, *a carta de condução, conforme regulamentada por esta diretiva, possui o valor probatório necessário* da aptidão psíquica e mental para conduzir um veículo a motor da categoria pertinente.

62. Segundo, referi que a Diretiva 2006/126 exige que os controlos médicos sejam realizados antes da emissão inicial e da renovação da carta de condução. Por conseguinte, não há, a meu ver, lugar à emissão de um documento como o certificado de aptidão psicológica num momento diferente do previsto nesta diretiva.

63. Terceiro, importa salientar que, embora a Diretiva 2006/126 apenas preveja uma harmonização mínima das disposições nacionais relativas aos requisitos para a emissão de uma carta de condução, esta diretiva realiza, em contrapartida, uma *harmonização exaustiva dos documentos que provam a existência de um direito de conduzir* que devem ser reconhecidos pelos Estados-Membros em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1 [10]. Esta circunstância *exclui logicamente a coexistência da carta de condução com qualquer outro documento nacional que cumpra a mesma função*.

64. Atendendo às considerações precedentes, *parece inútil exigir aos condutores a apresentação de um documento distinto que comprove a aptidão psíquica e mental*. Além disso, parece-me que não se pode excluir que a exigência de se fazer acompanhar de tal certificado se torne um *encargo administrativo suplementar*, *suscetível* de constituir um entrave injustificado e, portanto, *de prejudicar a livre circulação de pessoas*, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

[10] V. Acórdãos de 26 de outubro de 2017, I (C-195/16, EU:C:2017:815, n.º 57), e de 29 de abril de 2021, Stadt Pforzheim (Referências na carta de condução) (C-56/20, EU:C:2021:333, n.º 42).

A existência de tal entrave é manifesta quando o procedimento administrativo exige o *pagamento de uma taxa adicional*[11], o que acontece no caso em apreço, como confirmou o Governo búlgaro na audiência em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça.

3. Resposta à primeira questão prejudicial

65. À luz das considerações precedentes, proponho que se responda à primeira questão que o artigo 7.º, n.os 1 e 3, e o anexo III da Diretiva 2006/126 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro exija ao titular de uma carta de condução válida para as categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E que se submeta a um exame médico para a determinação da sua aptidão mental com intervalos mais curtos do que o período de validade da sua carta de condução e, nesse contexto, exija um documento distinto, além da carta de condução, que comprove a sua aptidão mental.

C. Quanto à segunda questão prejudicial

1. Quanto ao poder de os Estados-Membros adotarem medidas mais estritas

66. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2006/126 é compatível com uma legislação nacional que prevê condições suplementares — além dos requisitos mínimos para os exames de condução (anexo II desta diretiva) e das normas mínimas relativas à aptidão física e mental para a condução de um veículo a motor (anexo III da referida diretiva) — com vista a certificar a aptidão psicológica dos condutores de um veículo destinado ao transporte de pessoas ou de mercadorias.

67. Antes de mais, importa observar que a exposição dos motivos que levaram o órgão jurisdicional de reenvio a submeter as duas questões adicionais é muito breve, o que torna difícil a sua compreensão. No entanto, é evidente que a segunda questão tem por objetivo reformular e clarificar a primeira. Assim, parece que o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter informações sobre a natureza dos exames que um Estado-Membro pode introduzir no âmbito da sua legislação nacional, como é o caso no processo principal. É com base nestas informações que o órgão jurisdicional de reenvio poderá apreciar se a legislação nacional está em conformidade com as disposições da Diretiva 2006/126. O facto de este órgão jurisdicional indicar expressamente que a legislação búlgara em causa prevê «condições suplementares» às previstas nesta diretiva parece-me um elemento importante a ter em conta na análise desta questão.

68. Como já referi anteriormente, decorre do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/126 que as cartas de condução só serão emitidas aos candidatos 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. O artigo 7.º, n.º 3, alínea a), da referida diretiva exige que a renovação da carta de condução esteja subordinada à observância constante das normas mínimas de aptidão física e mental para a condução enunciadas no anexo III da mesma diretiva.

[11] V. Acórdãos de 15 de julho de 2010, Bâtiments et Ponts Construction e WISAG Produktionsservice (C-74/09, EU:C:2010:431, n.º 54), e de 18 de junho de 2019, Áustria/Alemanha (C-591/17, EU:C:2019:504, n.º 164), no que respeita às restrições às liberdades fundamentais relacionadas com a cobrança de uma taxa e à imposição de despesas administrativas adicionais/excessivas.

69. Dado que as disposições constantes dos anexos II e III da Diretiva 2006/126 impõem obrigações aos Estados-Membros, parece-me necessário analisá-las atentamente. O anexo II contém os requisitos mínimos aplicáveis aos exames de condução para assegurar que os candidatos possuam os conhecimentos e aptidões e manifestem o comportamento exigido para a condução. O exame instituído para tal fim deverá incluir um exame teórico e *um exame das aptidões e do comportamento*.

70. O anexo III da Diretiva 2006/126 estabelece normas mínimas relativas *à aptidão* física e *mental*. A secção relativa às «perturbações mentais», pontos 13.1 e 13.2, define as normas mínimas de aptidão mental para a condução de um veículo a motor. O ponto 13.1 precisa em que circunstâncias a carta de condução não é emitida ou renovada aos candidatos ou condutores do grupo 1, a saber, nos casos de problemas mentais graves, de atraso mental grave, de perturbações de comportamento graves devido à senescência ou de perturbações graves da capacidade de discernimento, de comportamento e de adaptação ligadas à personalidade. A carta de condução só pode ser emitida ou renovada a esses candidatos ou condutores «se o pedido for apoiado por um parecer médico abalizado e sob reserva, se for caso disso, de um controlo médico regular».

71. No que diz respeito aos condutores do grupo 2, que são objeto do presente pedido de decisão prejudicial, o ponto 13.2 desse anexo III completa a disposição constante do referido ponto 13.1 e permite às autoridades médicas competentes dos Estados-Membros tomar em devida conta os riscos ou perigos adicionais associados à condução dos veículos que entram na definição deste grupo.

72. À luz do que precede, é possível afirmar que a Diretiva 2006/126 *não impede os Estados-Membros de introduzirem requisitos mais estritos no que respeita aos exames de aptidão mental* para os condutores de veículos das categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E apenas para os condutores do grupo 2, na medida em que esses requisitos mais estritos sejam necessários *para certificar a inexistência de perturbações mentais tendo em conta os riscos e perigos adicionais associados à condução dessas categorias de veículos*.

73. Com efeito, decorre do ponto 4 do referido anexo III que os condutores do grupo 2 estão sujeitos aos exames médicos periódicos previstos pela legislação nacional aquando da renovação da sua carta de condução. O mais importante é, no entanto, o facto de o ponto 5 do mesmo anexo III indicar expressamente que as normas estabelecidas pelos Estados-Membros para a emissão ou qualquer renovação ulterior da carta de condução podem ser mais severas que as mencionadas no anexo.

74. Por conseguinte, quando determinam os exames médicos a que se devem submeter os condutores do grupo 2, *os Estados-Membros podem introduzir requisitos mais estritos para os condutores do grupo 2 do que para os condutores do grupo 1, a fim de detetar eventuais «perturbações mentais»*, tais como referidas no ponto 13.2 do anexo III da Diretiva 2006/126. O objetivo desta abordagem é adaptar os exames médicos destinados a certificar a aptidão mental dos condutores às necessidades específicas de segurança desta categoria de veículos.

2. Quanto aos limites que o direito da União impõe aos poderes dos Estados-Membros

75. Seria, no entanto, errado deduzir daí que a Diretiva 2006/126 confere um poder ilimitado aos Estados-Membros. Pelo contrário, *as medidas adotadas pelos Estados-Membros devem inscrever-se nos objetivos desta diretiva*. Uma leitura conjugada do artigo 7.º e do anexo III desta

última permite deduzir que isso *exclui, em especial, a imposição de exigências arbitrárias suplementares* distintas dos exames médicos previstos na referida diretiva para efeitos de determinação da aptidão para conduzir um veículo a motor.

76. Os Estados-Membros *também não podem estabelecer novas categorias de exigências diferentes das previstas nos anexos II e III* da *Diretiva 2006/126*, sob pena de comprometer o objetivo de harmonização desta diretiva. O segundo período do considerando 8 enuncia expressamente que «[é] necessário proceder à harmonização das normas relativas ao exame de condução e à emissão da carta de condução.» Ora, *os Estados-Membros iriam precisamente contra este objetivo, ao elaborarem novas exigências de aptidão mental*.

77. Do mesmo modo, importa recordar que, quando impõem exigências que vão além de uma harmonização mínima, os Estados-Membros estão vinculados pelos princípios gerais do direito da União, incluindo os direitos fundamentais e as liberdades fundamentais do mercado interno [12]. Por conseguinte, se as autoridades nacionais decidirem introduzir um exame mais estrito com o objetivo de garantir a inexistência de perturbações mentais suscetíveis de criar um risco para a segurança rodoviária, devem assegurar-se de que qualquer restrição à livre circulação de pessoas que daí possa resultar seja devidamente justificada e conforme com o princípio da proporcionalidade [13].

78. A este respeito, há que constatar que, no presente processo, o Governo búlgaro parte da premissa de que o teste psicológico previsto na sua legislação nacional se distingue significativamente do exame de aptidão mental previsto na Diretiva 2006/126, sem, no entanto, fazer prova da veracidade da sua afirmação ou sem que o teste psicológico em causa represente efetivamente um valor acrescentado para a segurança rodoviária. Além disso, importa observar que o Governo búlgaro não tomou posição sobre a declaração feita pela Comissão na audiência, segundo a qual *o direito da União já contém uma regulamentação suficiente*, a saber, no domínio do reconhecimento das qualificações profissionais, para ter em conta os requisitos de segurança relacionados com o transporte de mercadorias e de passageiros [14]. Por estas razões, *a carga administrativa suplementar* que significa para os condutores deverem ser detentores de um certificado de aptidão psicológica parece-me, sem prejuízo das verificações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, difícil de justificar.

79. Por outro lado, mesmo na hipótese de o teste psicológico previsto na legislação nacional búlgara ser, de facto, significativamente distinto do exame de aptidão mental previsto na Diretiva 2006/126, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, duvido que a introdução de um teste psicológico destinado a obter um prognóstico do comportamento futuro do interessado na estrada e do risco de causar acidentes, que não se baseia nas exigências da Diretiva 2006/126, possa ser considerada conforme com o direito da União. Com efeito, *o teste psicológico em causa visa, na realidade, criar uma nova categoria de exigências e de exames* que não são exames

12 V., a este respeito, n.º 30 das presentes conclusões e jurisprudência referida.

13 V., neste sentido, Szydło, M., «EU legislation on driving licenses: does it accelerate or slow down the free movement of persons?», *German Law Journal*, vol. 13, n.º 3, 2012, p. 365.

14 A Comissão referiu-se concretamente à Diretiva 2003/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2003, relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas de determinados veículos rodoviários afetos ao transporte de mercadorias e de passageiros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho e a Diretiva 91/439/CEE do Conselho e que revoga a Diretiva 76/914/CEE do Conselho (JO 2003, L 226, p. 4). Esta diretiva, que esteve em vigor até 11 de janeiro de 2023, foi revogada e substituída pela Diretiva (UE) 2022/2561 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas de determinados veículos rodoviários afetos ao transporte de mercadorias e de passageiros (JO 2022, L 330, p. 46).

médicos que tenham por objeto verificar a inexistência de perturbações mentais suscetíveis de representar um perigo para a segurança rodoviária, o que é precisamente excluído pela Diretiva 2006/126.

3. Resposta à segunda questão prejudicial

80. Pelos motivos expostos, proponho que se responda à segunda questão prejudicial que o artigo 7.º, n.os 1 e 3, e o anexo III da Diretiva 2006/126 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que uma legislação nacional introduza novas categorias de condições suplementares, além das normas mínimas relativas à aptidão mental previstas no anexo III, com vista a certificar a aptidão psicológica dos condutores de um veículo a motor destinado ao transporte de pessoas e de mercadorias.

D. Quanto à terceira questão prejudicial

81. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as exigências suplementares permitidas pela Diretiva 2006/126 devem ter uma duração idêntica ao período de validade das cartas de condução. Esta questão parece sobrepor-se à primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio e já recebeu uma resposta quanto ao mérito no âmbito da análise da primeira e da segunda questões.

82. Com efeito, a análise destas questões demonstrou que qualquer exigência mais estrita, introduzida — no respeito pelos objetivos da Diretiva 2006/126 e pelo princípio da proporcionalidade [15] — a nível nacional relativamente à aptidão física e mental dos condutores de um veículo destinado ao transporte de passageiros e de mercadorias, *deve ser alinhada pela validade administrativa das cartas de condução e dos exames médicos efetuados na respetiva emissão ou renovação* [16].

83. Tendo em conta a análise detalhada constante das presentes conclusões, bem como as respostas que proponho dar às duas primeiras questões, considero que não é necessário dar uma resposta específica distinta à terceira questão.

VI. Conclusão

84. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Administrativen sad — Gabrovo (Tribunal Administrativo de Gabrovo, Bulgária) do seguinte modo:

1) O artigo 7.º, n.os 1 e 3, e o anexo III da Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução,

   devem ser interpretados no sentido de que:

[15] V. n.os 75 e segs. das presentes conclusões.

[16] V. n.os 53 e segs. das presentes conclusões.

se opõem a que um Estado-Membro exija ao titular de uma carta de condução válida para as categorias C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 e D1E que se submeta a um exame médico para a determinação da sua aptidão mental com intervalos mais curtos do que o período de validade da sua carta de condução e, nesse contexto, exija um documento distinto, além da carta de condução, que comprove a sua aptidão mental.

2) O artigo 7.º, n.os 1 e 3, e o anexo III da Diretiva 2006/126,

devem ser interpretados no sentido de que:

se opõem a que uma legislação nacional introduza novas categorias de condições suplementares, além das normas mínimas relativas à aptidão mental previstas no anexo III, com vista a certificar a aptidão psicológica dos condutores de um veículo a motor destinado ao transporte de pessoas e de mercadorias. No entanto, isso não impede os Estados-Membros de adotarem medidas mais estritas no âmbito dos exames médicos previstos nesta diretiva.