

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
15 de Julho de 1964 *

No processo 6/64,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo Giudice conciliatore de Milão, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Flaminio Costa

e

ENEL (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta),

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 102.º, 93.º, 53.º e 37.º do referido Tratado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: A. M. Donner, presidente, Ch. L. Hammes e A. Trabucchi, presidentes de secção, L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt e W. Strauß, juízes,

advogado-geral: M. Lagrange

secretário: A. Van Houte

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

* Língua do processo: italiano.

Fundamentos da decisão

Por despacho de 16 de Janeiro de 1964, regularmente enviado ao Tribunal de Justiça, o Giudice conciliatore de Milão, «considerando o disposto no artigo 177.º do Tratado de 25 de Março de 1957 que institui a CEE, integrado na legislação italiana pela Lei n.º 1203, de 14 de Outubro de 1957, e vista a alegação segundo a qual a Lei n.º 1643, de 6 de Dezembro de 1962, e os decretos presidenciais que regulamentam aquela lei (...) violam os artigos 102.º, 93.º, 53.º e 37.º do Tratado», suspendeu a instância e ordenou a remessa dos autos ao Tribunal.

Quanto à aplicação do artigo 177.º

Fundamento baseado na formulação da questão

Foi alegado que com a presente questão se teria pretendido obter, através do mecanismo do artigo 177.º, uma decisão do Tribunal relativa à conformidade de uma lei nacional com o Tratado.

Todavia, nos termos deste artigo, os órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões são, como no caso *sub judice*, irrecuráveis devem submeter ao Tribunal uma questão a título prejudicial sobre «a interpretação do Tratado», quando essa questão for suscitada perante eles.

Ao abrigo desta disposição, o Tribunal não pode aplicar o Tratado a uma situação determinada, nem decidir sobre a validade de uma medida de direito interno face ao disposto no Tratado, como lhe é possível fazer no âmbito do artigo 169.º

Contudo, pode extrair da formulação imperfeita da questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional as questões relativas à interpretação do Tratado.

Impõe-se, portanto, decidir não sobre a validade de uma lei italiana face ao Tratado, mas apenas interpretar os artigos atrás mencionados, tendo em conta os dados jurídicos expostos pelo Giudice conciliatore.

Fundamento baseado na desnecessidade de interpretação

Foi alegado que o órgão jurisdicional de Milão pediu uma interpretação do Tratado que não é necessária à composição do litígio nele pendente.

Todavia, o artigo 177.º, assente numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal, não permite a este último conhecer a matéria de facto, nem censurar os fundamentos e objectivos do pedido de interpretação.

Fundamento baseado na obrigação de o juiz aplicar a lei interna

O Governo italiano suscitou a questão da «inadmissibilidade absoluta» do pedido do Giudice conciliatore, por o órgão jurisdicional nacional, obrigado a aplicar uma lei interna, não poder invocar o artigo 177.º

Diversamente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos Estados-membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais.

Efectivamente, ao instituírem uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional e, mais especialmente, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios.

Esta integração, no direito de cada Estado-membro, de disposições provenientes de fonte comunitária e, mais geralmente, os termos e o espírito do Tratado têm por corolário a impossibilidade, para os Estados, de fazerem prevalecer, sobre uma ordem jurídica por eles aceite numa base de reciprocidade, uma medida unilateral posterior que não se lhe pode opor.

Com efeito, a eficácia do direito comunitário não pode variar de um Estado para outro em função de legislação interna posterior, sem colocar em perigo a realização dos objectivos do Tratado referida no artigo 5.º, segundo parágrafo, e sem provocar uma discriminação proibida pelo artigo 7.º

As obrigações assumidas no Tratado que institui a Comunidade não seriam absolutas mas apenas eventuais, se pudessem ser postas em causa por posteriores actos legislativos dos signatários.

Quando é reconhecido aos Estados-membros o direito de agir unilateralmente, isso apoia-se numa cláusula especial precisa (por exemplo, artigos 15.º, 93.º, n.º 3, 223.º a 225.º).

Por outro lado, os pedidos de derrogação dos Estados estão sujeitos a processos de autorização (artigos 8.º, n.º 4, 17.º, n.º 4, 25.º, 26.º, 73.º, 93.º, n.º 2, terceiro parágrafo, e 226.º, por exemplo) que ficariam privados de objecto se aqueles pudessem subtrair-se às suas obrigações através de uma simples lei.

O primado do direito comunitário é confirmado pelo artigo 189.º, nos termos do qual os regulamentos têm valor «obrigatório» e são directamente aplicáveis «em todos os Estados-membros».

Esta disposição, que não é acompanhada de qualquer reserva, seria destituída de significado se um Estado pudesse, unilateralmente, anular os seus efeitos através de um acto legislativo oponível aos textos comunitários.

Resulta do conjunto destes elementos que ao direito emergente do Tratado, emanado de uma fonte autónoma, em virtude da sua natureza originária específica, não pode ser oposto em juízo um texto interno, qualquer que seja, sem que perca a sua natureza comunitária e sem que sejam postos em causa os fundamentos jurídicos da própria Comunidade.

A transferência efectuada pelos Estados, da sua ordem jurídica interna em benefício da ordem jurídica comunitária, dos direitos e obrigações correspondentes às disposições do Tratado, implica, pois, uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos, sobre a qual não pode prevalecer um acto unilateral ulterior incompatível com o conceito de Comunidade.

Consequentemente, não obstante toda e qualquer lei nacional, há que aplicar o artigo 177.º, caso se coloque uma questão de interpretação do Tratado.

As questões submetidas pelo Giudice conciliatore a propósito dos artigos 102.º, 93.º, 53.º e 37.º destinam-se, em primeiro lugar, a saber se estas disposições produzem efeitos imediatos e atribuem aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar e, em caso afirmativo, qual o seu significado.

Quanto à interpretação do artigo 102.º

Nos termos do artigo 102.º, quando «houver motivo para recear» que a adopção de uma disposição legislativa provoque uma «distorção», o Estado-membro que pretenda tomar essa medida «consultará a Comissão». Esta pode seguidamente recomendar aos Estados-membros as medidas adequadas para evitar a distorção receada.

Este artigo, integrado no capítulo consagrado à «aproximação das legislações», destina-se a evitar que sejam agravadas as divergências entre as legislações nacionais, à luz dos objectivos do Tratado.

Através desta disposição, os Estados-membros limitaram a sua liberdade de iniciativa ao aceitarem submeter-se a um processo de consulta apropriado.

Ao comprometerem-se, inequivocamente, a consultar previamente a Comissão sempre que os seus projectos legislativos possam suscitar um risco, ainda que fraco, de eventual distorção, os Estados contraíram, perante a Comunidade, um compromisso que os vincula enquanto Estados, mas não atribui aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar.

A Comissão, por seu lado, tem que fazer respeitar este artigo, mas esta obrigação não confere aos particulares a possibilidade de invocar em sua defesa, no âmbito do direito comunitário e através do artigo 177.º, o incumprimento do Estado em causa ou a omissão da Comissão.

Quanto à interpretação do artigo 93.º

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 93.º, a Comissão procederá com os Estados-membros ao «exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados», tendo em vista a implementação das medidas adequadas exigidas pelo funcionamento do mercado comum.

Nos termos do n.º 3 do artigo 93.º, a Comissão deve ser informada atempadamente dos projectos relativos à instituição ou alteração de auxílios, não podendo o Estado-membro em causa pôr em execução as medidas projectadas antes da conclusão do processo comunitário e, eventualmente, do processo perante o Tribunal.

Estas disposições, que se integram numa secção do Tratado consagrada aos «auxílios concedidos pelos Estados», destinam-se, por um lado, a eliminar progressivamente os auxílios existentes e, por outro, a evitar que, na condução dos assuntos internos dos referidos Estados, novos auxílios, susceptíveis de favorecer de forma apreciável, directa ou indirectamente, empresas ou produtos, sejam instituídos «sob qualquer forma» e ameacem, ainda que eventualmente, falsear a concorrência.

No artigo 92.º, os Estados reconheceram os auxílios aí referidos incompatíveis com o mercado comum e comprometeram-se assim, implicitamente, a não os instituir fora das derrogações previstas no Tratado, mas, no artigo 93.º, apenas concordaram em submeter-se a processos adequados, quer para suprimir os auxílios existentes, quer para instituir novos auxílios.

Ao obrigarem-se formalmente a informar «atempadamente» a Comissão dos seus projectos de auxílios e ao aceitarem submeter-se aos processos previstos no artigo 93.º, os Estados contraíram, assim, perante a Comunidade, uma obrigação que os vincula enquanto Estados, mas não cria direitos na esfera jurídica dos particulares, excepto no que respeita à última frase do n.º 3 do citado artigo, irrelevante para o caso em análise.

A Comissão, por seu lado, deve fazer respeitar este artigo, que a obriga a proceder, em cooperação com os Estados, a um exame permanente dos regimes de auxílios existentes, mas esta obrigação não confere aos particulares a possibilidade de, no âmbito do direito comunitário e ao abrigo do artigo 177.º, invocarem o incumprimento do Estado em causa ou a omissão da Comissão.

Quanto à interpretação do artigo 53.º

Nos termos do artigo 53.º, os Estados-membros comprometem-se, salvo disposição em contrário do Tratado, a não introduzir novas restrições ao estabelecimento, no seu território, dos nacionais dos outros Estados-membros.

A obrigação assim assumida pelos Estados traduz-se juridicamente numa simples abstenção.

Não é acompanhada de qualquer condição, nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à adopção de qualquer acto pelos Estados ou pela Comissão.

É, portanto, completa, juridicamente perfeita e, conseqüentemente, susceptível de produzir efeitos directos nas relações entre os Estados-membros e os seus nacionais.

Uma proibição tão formalmente expressa, entrada em vigor com o Tratado em toda a Comunidade e, conseqüentemente, integrada no sistema jurídico dos Estados-membros, constitui a própria lei destes e diz directamente respeito aos seus nacionais, a quem atribui direitos individuais que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar.

A solicitada interpretação do artigo 53.º impõe que essa disposição seja considerada no contexto do capítulo relativo ao direito de estabelecimento, onde está integrada.

Depois de o artigo 52.º ter determinado a supressão progressiva das «restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-membro no território de outro Estado-membro», o capítulo em causa prevê, no artigo 53.º, que esses Estados não introduzirão «quaisquer novas restrições ao estabelecimento, no seu território, dos nacionais dos outros Estados-membros».

Por conseguinte, trata-se de saber em que condições os nacionais dos outros Estados-membros gozam da liberdade de estabelecimento.

O artigo 52.º, segundo parágrafo, esclarece esta questão, ao estipular que a liberdade de estabelecimento compreende o acesso às actividades não assalariadas, à constituição e à gestão de empresas «nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais».

Portanto, para que o artigo 53.º seja respeitado, basta que nenhuma nova medida submeta o estabelecimento dos nacionais dos outros Estados-membros a uma regulamentação mais rigorosa que a aplicável aos seus nacionais, e isto independentemente do regime jurídico das empresas.

Quanto à interpretação do artigo 37.º

Nos termos do artigo 37.º, n.º 1, os Estados-membros adaptarão progressivamente os «monopólios nacionais de natureza comercial», a fim de assegurar, quanto às condições de abastecimento e de comercialização, a exclusão de toda e qualquer discriminação entre nacionais dos Estados-membros.

Além disso, o n.º 2 do citado artigo prevê a obrigação de os Estados-membros se absterem de tomar qualquer nova medida contrária a esta disposição.

Dessa forma, os Estados contraíram uma dupla obrigação: uma, activa, a de adaptarem os seus monopólios nacionais; a outra, passiva, a de evitarem toda e qualquer nova medida.

É desta última obrigação que é pedida a interpretação, bem como dos elementos da primeira necessários para o efeito.

O artigo 37.º, n.º 2, enuncia uma proibição absoluta que consiste numa obrigação não «de facere», mas sim de «non facere».

Esta obrigação não é acompanhada de qualquer reserva de subordinação da sua execução a um acto positivo de direito interno.

Esta proibição, pela sua própria natureza, pode produzir efeitos directos nas relações jurídicas entre os Estados-membros e os seus nacionais.

Uma proibição tão formalmente expressa, entrada em vigor com o Tratado em toda a Comunidade e, conseqüentemente, integrada no sistema jurídico dos Estados-membros, constitui a própria lei destes e diz directamente respeito aos seus cidadãos, a quem atribui direitos individuais que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar.

A solicitada interpretação do artigo 37.º, devido à complexidade do texto e à conjugação do n.º 1 com o n.º 2, impõe que estes sejam considerados no contexto do capítulo em que se integram.

Este capítulo é consagrado à «eliminação das restrições quantitativas entre os Estados-membros».

A remissão feita pelo n.º 2 do artigo 37.º para os «princípios enunciados pelo n.º 1» tem assim por finalidade impedir o estabelecimento de toda e qualquer nova «discriminação entre os nacionais dos Estados-membros», quanto às «condições de abastecimento e de comercialização».

Encontrando-se assim determinada a sua finalidade, o artigo 37.º, n.º 1, descreve, para as proibir, as medidas que podem contrariar o que nele se determina.

São então proibidos, por remissão do artigo 37.º, n.º 2, todos os novos monopólios ou organismos referidos no n.º 1 do artigo 37.º, na medida em que se destinam a introduzir novas discriminações nas condições de abastecimento e de comercialização.

O juiz *a quo* deve, antes de mais, indagar se este objectivo foi efectivamente comprometido, isto é, se resulta da própria medida impugnada, ou se poderá ser consequência dela, uma nova discriminação entre os nacionais dos Estados-membros nas condições de abastecimento e de comercialização.

Por outro lado, devem ter-se presentes as medidas referidas no artigo 37.º, n.º 1.

Este artigo proíbe a instituição não de todos os monopólios nacionais, mas dos que apresentam «natureza comercial», e isto na medida em que possam vir a introduzir as discriminações atrás mencionadas.

Para cair sob a alçada das proibições estabelecidas neste preceito, os monopólios nacionais e os organismos em questão devem, por um lado, ter por objectivo transacções de um produto comercial susceptível de ser objecto de concorrência e de trocas comerciais entre os Estados-membros, e, por outro, desempenhar um papel efectivo nessas trocas.

Cabe ao juiz *a quo* apreciar em cada caso concreto se a actividade económica em causa respeita a um produto que, pela sua natureza e pelos imperativos técnicos ou internacionais a que está sujeito, possa ser objecto desse papel efectivo nas importações ou exportações entre nacionais dos Estados-membros.

Quanto às despesas

As despesas efectuadas pela Comissão da Comunidade Económica Europeia e pelo Governo italiano, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. O processo reveste, quanto às partes na causa pendente no Giudice conciliatore de Milão, a natureza de incidente suscitado perante aquele órgão jurisdicional.

Pelos fundamentos expostos,

vistos os autos,

ouvido o relatório do juiz-relator,

ouvidas as alegações apresentadas pelas partes no processo principal, pela Comissão da Comunidade Económica Europeia e pelo Governo italiano,

ouvidas as conclusões do advogado-geral,

vistos os artigos 37.º, 53.º, 93.º, 102.º e 177.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

visto o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia,

visto o Regulamento Processual do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

decidindo sobre a questão da inadmissibilidade baseada no artigo 177.º, decide:

As questões submetidas pelo Giudice conciliatore de Milão, nos termos do artigo 177.º, são admissíveis, porquanto respeitam, no caso *sub judice*, à interpretação de disposições do Tratado CEE, não podendo qualquer acto unilateral posterior ser oponível às regras comunitárias;

declara:

- 1) O artigo 102.º não contém disposições susceptíveis de atribuir aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar;**
- 2) As prescrições do artigo 93.º, no que é relevante para a questão submetida, também não contém disposições dessa natureza;**

- 3) O artigo 53.º é uma norma comunitária susceptível de atribuir aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar.

As suas disposições proíbem qualquer nova medida que tenha por finalidade submeter o estabelecimento dos nacionais dos outros Estados-membros a uma regulamentação mais rigorosa que a aplicável aos seus nacionais, e isto independentemente do regime jurídico das empresas;

- 4) O artigo 37.º, n.º 2, é, em todas as suas disposições, uma norma comunitária susceptível de atribuir aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar.

No âmbito da questão submetida, estas disposições têm por finalidade a proibição de qualquer nova medida contrária aos princípios enunciados no artigo 37.º, n.º 1, ou seja, qualquer medida que tenha por objectivo ou consequência uma nova discriminação entre os nacionais dos Estados-membros, quanto às condições de abastecimento e de comercialização, através de monopólios ou organismos que devem, por um lado, ter por objecto transacções de um produto comercial susceptível de concorrência e de trocas comerciais entre os Estados-membros e, por outro, desempenhar um papel efectivo nessas trocas;

e decide:

Cabe ao Giudice conciliatore de Milão decidir quanto às despesas do presente processo.

Donner

Hammes

Trabucchi

Delvaux

Rossi

Lecourt

Strauss

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Julho de 1964.

O secretário

O presidente

A. Van Houtte

A. M. Donner