ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quarta Secção)
24 de Junho de 1986 *

No processo 157/85,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Pretore de Génova, e que visa obter, no litígio pendente nesse órgão jurisdicional entre

Luigi Brugnoni e Roberto Ruffinengo

e

Cassa di risparmio di Genova e Imperia,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 67.°, 68.°, 73.° e 108.°, n.° 3, do Tratado e da primeira directiva do Conselho, de 11 de Maio de 1960, para execução do artigo 67.° do Tratado (JO de 12.7.1960, p. 921; EE 10, fasc. 1, p. 6) e da segunda directiva do Conselho, de 18 de Dezembro de 1962, que completa e altera a primeira directiva (JO de 22.1.1963, p. 62; EE 10, fasc. 1, p. 18), com o objectivo de permitir ao órgão jurisdicional de reenvio pronunciar-se sobre a compatibilidade de certas disposições da legislação italiana em matéria de câmbios com o direito comunitário,

O TRIBUNAL (Quarta Secção),

constituído pelos Srs. K. Bahlmann, presidente de secção, T. Koopmans, G. Bosco, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

tendo em conta as observações apresentadas:

— em representação de L. Brugnoni e R. Ruffinengo, demandantes no processo principal, por G. Conte e G. M. Giacomini, advogados no foro de Génova,

* Língua do processo: italiano.

— em representação da Cassa di risparmio di Genova e Imperia, demandada no processo principal, por P. Musante, advogado no foro de Génova,

— em representação do Governo da República Italiana, pelo avvocato dello Stato Marcello Conti, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Guido Berardis, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de Maio de 1986,

profere o presente

ACÓRDÃO

(A parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por despacho de 16 de Maio de 1985, recebido no Tribunal em 23 de Maio seguinte, o Pretore de Génova submeteu, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, três questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 67.°, 68.°, 73.° e 108.° do Tratado, assim como das duas primeiras directivas do Conselho, respectivamente de 11 de Maio de 1960 e 18 de Dezembro de 1962, para execução do artigo 67.° do Tratado (JO 1960, p. 921, e JO 1963, p. 62), com o objectivo de lhe permitir pronunciar-se sobre a compatibilidade de determinadas disposições da legislação italiana sobre câmbios com o direito comunitário.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio relativo à compra de títulos estrangeiros por um residente italiano, L. Brugnoni. Em Novembro de 1984, este, por intermédio do seu mandatário especial, R. Ruffinengo, tinha dado ordem à Cassa di risparmio di Genova e Imperia para adquirir 5 000 DM de obrigações emitidas pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e cotadas na bolsa de valores estrangeiros. Executando esta ordem, a Cassa di risparmio depositou as obrigações no Deutsche Bank em Francoforte, por conta de Brugnoni e Ruffinengo, aos quais debitou a comissão de depósito. Além disso, debitou-lhes uma

importância que se elevava a 50 % do contravalor dos títulos em LIT, percentagem posteriormente reduzida para 30 %, para prestação da caução prevista pela regulamentação italiana sobre câmbios. Brugnoni e Ruffinengo accionaram a Cassa perante o Pretore de Génova, pedindo que ela fosse condenada a entregar-lhes os títulos e a restituir-lhes as quantias cobradas a título de caução e comissão de depósito.

3 Os demandantes no processo principal não contestaram que o banco tivesse agido de acordo com a legislação italiana. Com efeito, esta prevê condições especiais no que concerne à compra e detenção de títulos estrangeiros. Assim, o artigo 5.° da Lei n.° 786, de 25 de Julho de 1956 (GURI n.° 192, de 2.8.1956) proíbe aos residentes, salvo autorização ministerial, deterem participações em sociedades que tenham a sua sede fora do território italiano, bem como acções e obrigações emitidas ou pagáveis no estrangeiro. Um decreto ministerial de 12 de Março de 1981 (GURI, suplemento n.° 82, de 24.3.1981), aprovado em aplicação daquela lei, autorizou, sob certas condições, a compra por residentes italianos de acções e obrigações emitidas ou pagáveis no estrangeiro. Entre as condições constam as de prestar caução e de depositar os títulos num banco autorizado.

4 Com efeito, o artigo 15.° do citado decreto de 12 de Março de 1981 subordina a compra destes títulos pelos residentes ao depósito de uma quantia equivalente a 50 % do valor investido numa conta cativa que não vence juros, aberta no banco que intervém na operação. Em 1984, este montante foi reduzido para 30 % no que concerne à compra de obrigações emitidas pelas instituições comunitárias e cotadas na bolsa de valores estrangeiros. Além disso, o artigo 20.° do decreto dispõe que as acções e obrigações emitidas ou pagáveis no estrangeiro devem ser depositadas num banco autorizado, considerando-se, porém, satisfeita esta exigência quando o banco autorizado deposite os títulos num banco estrangeiro, em seu próprio nome e por conta dos titulares.

5 Os demandantes no processo principal sustentaram que esta regulamentação nacional era contrária ao direito comunitário e designadamente às disposições dos artigos 67.° e 68.° do Tratado, relativos à liberdade de transferência de capitais. Reconheceram que a liberalização destes movimentos se efectua segundo o ritmo previsto pelas directivas adoptadas pelo Conselho ao abrigo do artigo 69.° do Tratado, mas recordaram que as duas directivas já adoptadas para execução do artigo

67.°, as de 1960 e 1962, contêm um anexo que divide todos os movimentos de capitais em quatro categorias distribuídas por listas designadas A, B, C, e D, sendo enumeradas na lista B as transacções que beneficiam do regime de liberalização incondicional. Ora, entre estas transacções figuraria a aquisição pelos residentes de títulos estrangeiros negociados na bolsa.

6 A Cassa di risparmio, demandada no processo principal, alegou perante o Pretore de Génova que a Comissão, pela Decisão 85/16, de 19 de Dezembro de 1984 (JO 1985 L 8, p. 34; EE 10, fasc. 1, p. 116), tinha autorizado especificamente a República Italiana a continuar a aplicar certas medidas de protecção. Estas medidas de protecção incluiriam o depósito não remunerado de uma caução de 30 % para as operações que tenham por objecto títulos estrangeiros emitidos pelas instituições comunitárias. Imporiam igualmente a condição de a propriedade dos títulos durar pelo menos um ano, do que resultaria a necessidade do depósito dos títulos para efeitos de controlo.

7 A fim de encontrar uma solução correcta para o litígio que lhe havia sido submetido, o Pretore considerou oportuno apresentar ao Tribunal as três questões prejudiciais seguintes:

«1) Em caso de compra, por residentes, de títulos estrangeiros titulados em moeda estrangeira e negociados na bolsa ou de obrigações estrangeiras tituladas em moeda estrangeira, os sujeitos da ordem jurídica comunitária gozam de direitos que os Estados-membros têm o dever de respeitar, por força das normas de direito comunitário directamente aplicáveis, na medida em que essas medidas se incluam nos movimentos de capitais liberalizados pelo facto de constarem da lista B dos anexos às directivas do Conselho de 11 de Maio de 1960 e de 18 de Dezembro de 1962 para execução do artigo 67.° do Tratado e, em caso de resposta afirmativa, podem ou não ser consideradas compatíveis com a ordem jurídica comunitária medidas restritivas impostas pela ordem jurídica nacional que influam no cumprimento do contrato e no direito de dispor do bem adquirido, especialmente tendo em atenção a obrigação de o depositar em bancos autorizados a assegurar a sua guarda e administração, de acordo com o artigo 5.° do Decreto-lei n.° 476, de 6 de Junho de 1956, transformado na Lei n.° 786, de 25 de Julho de 1956, e o artigo 20.° do decreto ministerial de 12 de Março de 1981;

ou, uma vez que a operação em questão se integra nos movimentos de capitais mencionados na Decisão 85/16/CEE da Comissão e dado que esta remete para o artigo 108.°, n.° 3, do Tratado, a referida operação inclui-se nos movimentos de capitais que os Estados-membros podem sempre sujeitar a restrições, em virtude das disposições dos artigos 67.° e 68.° do Tratado, com a consequência de a medida restritiva em causa — que é adoptada pelo Estado-membro e que também é penalmente tutelada — ser legal neste sector?

2) O facto de o Governo italiano não ter aplicado o processo de consulta previsto no artigo 73.° do Tratado, aquando da aprovação ou manutenção de medidas restritivas respeitantes a movimentos de capitais que o Estado-membro está obrigado a liberalizar, constitui ou não violação do referido Tratado, por referência às decisões 74/287/CEE, 75/355/CEE e 85/16/CEE da Comissão?

3) A autorização constante da Decisão 85/16/CEE da Comissão, de 19 de Dezembro de 1984, que autoriza a República Italiana a manter em vigor a aplicação de determinadas medidas de protecção, deve ser interpretada tendo em conta a remissão explícita para as decisões 74/287/CEE e 75/355/CEE — no sentido de esta autorização ser considerada como uma prorrogação posterior das autorizações anteriores, ou seja, das existentes desde 1974 —, ou deve ser interpretada — tendo em atenção o teor literal do seu artigo primeiro e considerados os efeitos da referida decisão, de acordo com o segundo parágrafo do artigo 191.° do Tratado — como uma nova autorização, não se aplicando, portanto, às operações efectuadas antes de 19 de Dezembro de 1984?»

8 Estas questões baseiam-se na constatação de que a operação em causa deve ser qualificada como compra por um residente de títulos estrangeiros negociados na bolsa, beneficiando, portanto, da liberalização total prevista nas directivas relativas aos movimentos de capitais para as transacções enumeradas na lista B anexa a esta directiva, mas tendo a República Italiana sido autorizada, pela Decisão 85/16 da Comissão, a tomar medidas de protecção que implicam uma restrição aos movimentos de capitais.

9 A Decisão 85/16 define, no seu anexo, a natureza das restrições autorizadas por derrogação das obrigações comunitárias. No que concerne às operações com títulos, o anexo prevê, entre outros aspectos, que:

«a) A aquisição por residentes de títulos estrangeiros negociados na bolsa fica sujeita à constituição de um depósito bancário, não produtor de juros, igual a:

— 30 % do montante da aquisição se se tratar de títulos emitidos pelas instituições comunitárias europeias e pelo Banco Europeu de Investimento,

— ... *(omisso)*

na condição de que os títulos adquiridos sejam detidos por um período superior a um ano.

Em caso contrário, o depósito é igual a 50 % do montante de aquisição.

b) ... *(omisso).*»

10 A Decisão 85/16 foi adoptada ao abrigo do artigo 108.°, n.° 3, do Tratado, nos termos do qual a Comissão pode, em caso de dificuldades ou de ameaça grave de dificuldades na balança de pagamentos de um Estado-membro, autorizá-lo a tomar medidas de protecção, de que fixará as condições e modalidades. A Decisão 74/287 da Comissão, de 8 de Maio de 1974 (JO L 152, p. 18), adoptada com a mesma base e alterada pela Decisão 75/355 da Comissão, de 26 de Maio de 1975 (JO L 158, p. 25), já tinha autorizado a República Italiana a exigir aos seus residentes a efectivação de um depósito bancário não remunerado, não superior a 50 % do montante das operações de investimento nos outros Estados-membros, em caso — entre outros — de operações com títulos.

11 Vistas à luz destas considerações, as questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional pretendem, em suma, saber:

a) se a Decisão 85/16 autorizava a imposição de um depósito bancário não remunerado no que diz respeito a uma operação efectuada antes da sua entrada em vigor, pelo facto de constituir uma prorrogação das autorizações anteriormente concedidas pelas decisões 74/287 e 75/355 (terceira questão);

b) se a Decisão 85/16 permite à República Italiana impor não somente um depósito bancário não vencendo juros mas igualmente a obrigação de depositar os

títulos adquiridos num banco autorizado ou num banco estrangeiro escolhido por esse banco autorizado (primeira questão);

c) se o artigo 73.° do Tratado foi violado por o processo de consulta que ele prevê não ter sido aplicado no momento da aprovação ou manutenção pelo Governo italiano de medidas restritivas respeitantes a movimentos de capitais já liberalizados (segunda questão).

A — Aplicação no tempo da Decisão 85/16

12 Os demandantes no processo principal argumentam que, no momento da operação em causa nesse processo, ou seja, em Novembro de 1984, a Decisão 85/16 não tinha ainda sido adoptada. A operação era, ao tempo, regida pela Decisão 74/287, que autorizava a República Italiana, a título temporário, a exigir aos residentes italianos um depósito bancário não remunerado relativo a tal transacção. Todavia, essa Decisão 74/287 foi expressamente revogada pelo artigo 3.° da Decisão 85/16. Por conseguinte, os depósitos bancários não remunerados que já tinham sido constituídos para transacções anteriores deviam ser liberados no momento da entrada em vigor da Decisão 85/16, a qual não teria, nem poderia ter, qualquer efeito retroactivo.

13 A Cassa di risparmio di Genova e Imperia, o Governo italiano e a Comissão consideram que a autorização contida na Decisão 85/16 não constitui uma nova autorização, e sim a prorrogação da autorização anteriormente concedida. Permanecendo assim válida a autorização, a regulamentação italiana relativa ao depósito bancário não remunerado teria, portanto, continuado a estar em conformidade com o direito comunitário.

14 Esta última tese merece acolhimento. Com efeito, a Decisão 85/16 autoriza a República Italiana, tal como resulta do seu título, a «prosseguir» a aplicação de certas medidas de protecção durante um período de três anos. O alcance desta decisão é esclarecido pelo seu quinto considerando, que declara que «a revogação das medidas de protecção que a Itália tinha sido autorizada a tomar deve efectuar-se de maneira gradual» e que é, consequentemente, conveniente «manter certas restrições de câmbios para operações de capital normalmente liberalizadas».

15 Portanto, a Decisão 85/16 deve ser considerada como a prorrogação, por período limitado, das autorizações concedidas anteriormente pelas decisões 74/287 e 75/355; a República Italiana é, portanto, autorizada a manter a obrigatoriedade de um depósito bancário que não vença juros, para uma operação efectuada antes da sua entrada em vigor.

B — O depósito dos títulos num banco autorizado

16 Os demandantes no processo principal sustentam que o depósito obrigatório dos títulos constitui um obstáculo aos movimentos de capitais, que seria tanto mais inconveniente por o residente italiano não ter o direito de obter a transferência material dos títulos comprados para território italiano, dado que os bancos autorizados na Itália constituiriam sempre um depósito colectivo num dos seus correspondentes estrangeiros. O Governo italiano teria, assim, introduzido restrições nos movimentos de capitais já liberalizados, restrições não autorizadas pelas decisões da Comissão relativas às medidas de protecção.

17 Além disso, argumentam os demandantes que a obrigação de depositar os títulos estrangeiros num banco autorizado cria uma discriminação em razão do lugar do investimento, uma vez que tal obrigação não existiria para os títulos italianos. Ora, o artigo 67.° do Tratado determina expressamente que a livre circulação dos capitais implica a supressão das discriminações de tratamento em razão «do lugar do investimento».

18 Finalmente, os demandantes no processo principal alegam que a regulamentação italiana em causa é incompatível com o artigo 2.° da primeira directiva para execução do artigo 67.° do Tratado. Com efeito, esta disposição prevê que, relativamente aos movimentos de capitais que constem da lista B, como neste caso, os Estados-membros concedam autorizações gerais para a conclusão «ou execução» de transacções e para as «transferências entre residentes dos Estados-membros». A transferência da posse dos títulos para o adquirente seria um elemento constitutivo da execução deste tipo de transacções.

19 O Governo italiano e a Comissão são de parecer de que o artigo 2.° da primeira directiva não impede os Estados-membros de imporem a obrigação de colocar os títulos estrangeiros em depósito bancário. Para o Governo italiano, a primeira directiva não se destina a limitar o poder dos Estados-membros de regulamentar as condições de gestão e disposição dos títulos estrangeiros, uma vez que estas não

interferem minimamente na possibilidade de os residentes adquirirem esses títulos e de obterem a sua transferência. Segundo a Comissão, a primeira directiva eliminou as restrições que se referem às operações cambiais mas não se ocupa dos entraves de carácter administrativo como os que constituem o objecto do caso em apreço.

20 O Governo italiano apoia ainda o argumento da Cassa di risparmio segundo o qual o depósito obrigatório dos títulos estrangeiros constitui uma medida de controlo, uma vez que, de, acordo com a regulamentação autorizada pela Comissão, esses títulos devem ser conservados em propriedade mais de um ano. Ora, o artigo 5.° da primeira directiva prevê expressamente a possibilidade de os Estados-membros procederem a operações de controlo.

21 Convém observar, antes de mais, que a questão diz respeito a uma transacção incluída na lista B anexa à primeira directiva, lista que enumera os movimentos de capitais completamente liberalizados. O alcance dessa liberalização é especificado pelo artigo 67.° do Tratado, segundo o qual a livre circulação de capitais inclui a supressão das restrições aos movimentos de capitais que pertençam a pessoas residentes nos Estados-membros, bem como das discriminações de tratamento em razão da nacionalidade ou da residência das partes, ou do lugar do investimento.

22 Resulta daqui que as duas directivas do Conselho para execução do artigo 67.° do Tratado, na medida em que pretenderam realizar a liberalização completa de determinados movimentos de capitais, visam eliminar obstáculos administrativos que, embora não impondo autorizações de câmbios e não afectando a aquisição de títulos estrangeiros, não deixam de representar um obstáculo à liberalização «mais ampla» dos movimentos de capitais de que, segundo o considerando da primeira directiva, a realização dos objectivos da Comunidade necessita.

23 Todavia, de acordo com o artigo 5.° da primeira directiva, as disposições desta não limitam o direito dos Estados-membros de verificarem a natureza e a realidade das transacções ou das transferências, nem o de adoptarem as medidas indispensáveis para combater as infracções às suas leis e regulamentos. Essas medidas podem incluir, como o Governo italiano justamente salientou, o controlo da observância das condições que os adquirentes de títulos estrangeiros devem preencher, de

acordo com as medidas de protecção autorizadas pela Comissão ao abrigo do artigo 108.° do Tratado. Tais controlos podem ter em vista, em especial, o respeito pela obrigação do adquirente de manter os títulos em sua propriedade durante mais de um ano.

24 Nestas condições, compete ao órgão jurisdicional nacional verificar se as medidas de controlo em questão são «indispensáveis», na acepção do artigo 5.° da primeira directiva, para combater as infracções a condições que a regulamentação italiana, de acordo com as decisões de autorização da Comissão, estabeleceu para a aquisição de títulos emitidos ou pagáveis no estrangeiro.

25 Deve, pois, responder-se que a obrigação de depositar — num banco autorizado ou num banco estrangeiro escolhido por um banco autorizado — títulos emitidos ou pagáveis no estrangeiro só pode ser imposta por um Estado-membro, no quadro da liberalização dos movimentos de capitais prevista no artigo 2.° e na lista B da primeira directiva, se essa obrigação for indispensável para o controlo do respeito pelas condições exigidas pela regulamentação desse Estado-membro, em conformidade com o direito comunitário.

C — A aplicabilidade do artigo 73.° do Tratado

26 O artigo 73.° prevê consultas e, eventualmente, medidas de protecção nos casos em que movimentos de capitais ocasionem perturbações no funcionamento do mercado de capitais de um Estado-membro. As decisões 74/287, 75/355 e 85/16 da Comissão, que estão em causa no presente litígio, foram, no entanto, adoptadas com base no artigo 108.° Este artigo prevê consultas, assistência mútua dos Estados-membros e, eventualmente, medidas de protecção, em caso de dificuldades ou ameaça grave de dificuldades na balança de pagamentos de um Estado-membro que resultem quer de um desequilíbrio global da balança, quer do tipo de divisas de que dispõe.

27 Esta justaposição revela que as condições de fundo fixadas pelo artigo 73.° são diferentes das que constam do artigo 108.° e que as decisões que podem ser tomadas ou autorizadas não são as mesmas nos dois casos. Daqui se deve concluir que o mesmo acontece no que concerne os processos a adoptar; estes não podem, por conseguinte, ser considerados cumulativos.

28 Em consequência, deve responder-se à questão colocada que os processos previstos no artigo 73.° do Tratado não são aplicáveis às decisões e medidas tomadas por um Estado-membro ao abrigo do artigo 108.° do Tratado.

Quanto às despesas

29 As despesas em que incorreram o Governo da República Italiana e a Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Tendo o processo, em relação às partes no processo principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quarta Secção),

pronunciando-se quanto às questões que lhe foram submetidas pelo Pretore de Génova, por despacho de 16 de Maio de 1985, declara:

1) **A Decisão da Comissão 85/16, de 19 de Dezembro de 1984 (JO 1985, L 8, p. 34), deve ser considerada como a prorrogação, por período limitado, das autorizações anteriormente concedidas pelas decisões 74/287 e 75/355; autoriza, pois, a República Italiana a manter a obrigação de um depósito bancário não remunerado, quando se trate de uma operação efectuada antes da sua entrada em vigor.**

2) **Um Estado-membro não pode impor, no quadro da liberalização dos movimentos de capitais prevista pelo artigo 2.° e pela lista B da primeira directiva do Conselho, de 11 de Maio de 1960, para a execução do artigo 67.° do Tratado (JO 1960, p. 921), a obrigação de depositar num banco autorizado títulos emitidos ou pagáveis no estrangeiro, a não ser que tal obrigação seja indispensável ao controlo do respeito das condições exigidas pela regulamentação desse Estado-membro em conformidade com o direito comunitário.**

3) **Os processos previstos no artigo 73.° do Tratado não são aplicáveis às decisões e medidas tomadas por um Estado-membro e pela Comissão ao abrigo do artigo 108.° do Tratado.**

Bahlmann Koopmans

Bosco O'Higgins Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 24 de Junho de 1986

O secretário

P. Heim

O presidente da Quarta Secção

K. Bahlmann