CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
VERICA TRSTENJAK
apresentadas em 24 de Abril de 2008 [1]

I — Introdução

1. O órgão jurisdicional de reenvio no presente processo pergunta se a Directiva 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais (a seguir «Directiva 2000/35») [2], se opõe a uma legislação nacional por força da qual só se pode proceder à execução de créditos não impugnados contra a Administração Pública depois de decorridos 120 dias após a notificação do título executivo à Administração Pública.

2. Esta questão foi suscitada no âmbito de um processo executivo no Tribunale civile di Roma, intentado pela sociedade Caffaro s.r.l. (a seguir «Caffaro») contra uma empresa pública municipal em Roma, Azienda Unità Sanitaria Locale RM/C (a seguir «USL»), com base num título executivo que a Caffaro obteve por força da legislação nacional que transpõe a Directiva 2000/35 para o direito nacional.

1 — Língua original: esloveno.
2 — JO L 200, p. 35.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

3. Consta do quarto considerando da Directiva 2000/35:

«Em 29 de Maio de 1997, o Comité Económico e Social adoptou um parecer sobre o livro verde da Comissão sobre os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro.»

4. O quinto considerando da Directiva 2000/35 dispõe:

«Em 4 de Junho de 1997, a Comissão publicou um plano de acção para o mercado único, que sublinhava que os atrasos de pagamento representam um obstáculo cada vez mais sério ao êxito do mercado único.»

5. Nos termos do sétimo considerando da Directiva 2000/35:

«Recaem sobre as empresas, particularmente as de pequena e média dimensão, pesados encargos administrativos e financeiros, em resultado de prazos de pagamento excessivamente longos e de atrasos de pagamento. Além disso, estes problemas são uma das principais causas de insolvência, ameaçando a sobrevivência das empresas e resultando na perda de numerosos postos de trabalho.»

6. O nono e décimo considerandos da Directiva 2000/35 indicam:

«As diferenças entre as regras e práticas de pagamento nos Estados-Membros constituem um obstáculo ao adequado funcionamento do mercado interno.

Esse facto tem como consequência uma redução considerável das transacções comerciais entre Estados-Membros, o que está em contradição com o artigo 14.º do Tratado, já que os empresários devem poder operar em todo o mercado interno em condições que lhes assegurem que as transacções transfronteiriças não envolvem maiores riscos que as operações nacionais. Verificar-se-iam distorções de concorrência, se fossem aplicadas regras substancialmente diferentes às transacções nacionais e às transacções transfronteiriças.»

7. O décimo quinto considerando da Directiva 2000/35 dispõe:

«A presente directiva apenas define a expressão 'título executivo', sem regulamentar os diversos procedimentos de execução coerciva desse título, nem as condições em que essa execução coerciva pode ser dada por finda ou suspensa.»

8. Nos termos do vigésimo segundo considerando da Directiva 2000/35:

«A presente directiva regulamenta todas as transacções comerciais, independentemente de terem sido estabelecidas entre empresas privadas ou públicas, ou entre empresas e entidades públicas, tendo em conta que estas últimas procedem a um considerável volume de pagamentos às empresas. Por conseguinte, deve também regulamentar todas as transacções comerciais entre os principais adjudicantes e os seus fornecedores e subcontratantes.»

9. No vigésimo terceiro considerando da Directiva 2000/35 indica-se o seguinte:

«O artigo 5.º da presente directiva prevê que o procedimento de cobrança de dívidas não impugnadas seja completado num prazo curto, de acordo com a legislação nacional, mas não exige que os Estados-Membros adoptem um procedimento específico ou alterem os seus actuais procedimentos legais num sentido específico.»

10. O artigo 2.º da Directiva 2000/35 que contém as definições dispõe no n.º 5:

«'Título executivo',qualquer decisão, sentença, injunção ou ordem de pagamento da dívida, de uma só vez ou em prestações, decretada por um tribunal ou outra entidade competente, e que permita ao credor cobrar o seu crédito junto do devedor, mediante execução coerciva; inclui qualquer decisão, sentença, injunção ou ordem de pagamento executória e que mantenha essa natureza, mesmo que o devedor interponha recurso dela.»

11. O artigo 5.º da Directiva 2000/35, que tem por epígrafe «Procedimentos de cobrança de dívidas não impugnadas», dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que seja possível obter um título executivo válido, independentemente do montante da dívida, em regra no prazo de 90 dias a contar da apresentação do requerimento ou petição pelo credor, ao tribunal ou outra entidade competente, desde que não haja impugnação da dívida ou de aspectos processuais. Esta obrigação será assumida pelos Estados-Membros de acordo com as respectivas disposições legislativas, regulamentares e administrativas.

2. As disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais serão

aplicáveis nos mesmos termos a todos os credores estabelecidos na Comunidade.

3. No prazo de 90 dias previsto no n.º 1 não deverão ser incluídos os seguintes períodos:

a) Os prazos necessários à notificação dos documentos;

b) Todos os atrasos imputáveis ao credor, como sejam os decorrentes da supressão de deficiências de pedidos incorrectamente formulados.

4. O presente artigo não prejudica as disposições da Convenção de Bruxelas de 1968 relativa à competência e à execução de decisões em matéria civil e comercial» [3].

3 — Texto consolidado no JO 1998, C 27, p. 3.

12. Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Directiva 2000/35:

«Os Estados-Membros poderão manter ou pôr em vigor disposições mais favoráveis ao credor do que as necessárias ao cumprimento da presente directiva.»

B — *Direito italiano*

13. A Directiva 2000/35 foi transposta para o direito italiano pelo Decreto legislativo n.º 231 de 9 de Outubro de 2002 (a seguir «Decreto legislativo n.º 231/2002») [4]. O artigo 5.º da Directiva 2000/35 foi transposto pelo artigo 9.º do Decreto legislativo n.º 231/2002 que alterou várias disposições do Código de Processo Civil italiano [5] com o objectivo de acelerar o processo de obtenção de um título executivo para a cobrança de dívidas não impugnadas.

4 — Decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.º 231, GURI n.º 249, de 23 de Outubro de 2002. V. quanto à doutrina, por exemplo, Kindler, P., «Umsetzung der EG-Zahlungsverzugsrichtlinie in Italien», *Recht der Internationalen Wirtschaft* n.º 4/2003, p. 241.

5 — Codice di procedura civile, GURI n.º 253, de 28 de Outubro de 1940, alterado.

14. Resulta do despacho de reenvio que a obtenção de um título executivo por força do artigo 641.º do Código de Processo Civil se processa na Itália do seguinte modo: após a propositura da acção, o tribunal, no prazo de 30 dias, profere um despacho em que impõe ao devedor o pagamento da dívida. A notificação deste despacho é feita no prazo de, aproximadamente, 10 dias. Consta do despacho que o devedor deve pagar a dívida no prazo de 40 dias ou impugná-la no mesmo prazo. Se durante este período o devedor não a impugnar nem pagar a dívida, o credor obtém após o termo deste prazo um título executivo para execução do crédito em dívida. O credor deve enviar ao devedor o título executivo quando pede a execução com base nesse mesmo título.

15. O Decreto-Lei n.º 669, de 31 de Dezembro de 1996 [6] (a seguir «Decreto-Lei n.º 669/1996»), adoptado pela Lei n.º 30, de 28 de Fevereiro de 1997 [7], e pelo artigo 147.º da Lei n.º 388, de 23 de Dezembro de 2000 [8] (a seguir «Lei n.º 388/2000»), contém disposições específicas relativas à execução coerciva contra a Administração Pública. O artigo 147.º da Lei n.º 388/2000 prorrogou o prazo para a suspensão da execução de 60 para 120 dias. O artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 669/1996 alterado pelo artigo 147.º da Lei n.º 388/2000 dispõe assim:

«As entidades administrativas do Estado e os organismos públicos não económicos respeitam os processos para execução das decisões jurisdicionais e dos colégios arbitrais dotadas de eficácia executória e que comportam a obrigação do pagamento dos montantes em dinheiro no prazo de 120 dias a contar da notificação do título executivo. Antes do termo deste prazo, o credor não poderá proceder à execução coerciva nem à interpelação.»

III — Matéria de facto, tramitação do processo principal e questão prejudicial

16. A credora, Caffaro, propôs no Tribunale ordinario di Roma um processo de execução coerciva contra a devedora USL relativamente a um crédito não impugnado, constituído no âmbito de uma transacção comercial. No processo no tribunal nacional, a credora obteve um título executivo por força do Decreto legislativo n.º 231/2002 que transpôs a Directiva 2000/35 para o direito

6 — Decreto-Legge 31 dicembre 1996, n.º 669, GURI n.º 305, de 31 de Dezembro de 1996.

7 — Legge 28 febbraio 1997, n.º 30, GURI n.º 50, de 1 de Março de 1997.

8 — Legge 23 dicembre 2000, n.º 388, GURI n.º 302, de 29 de Dezembro de 2000 — suplemento ordinário n.º 219.

italiano. O título executivo foi notificado à devedora em 6 de Dezembro de 2004. Tendo-se procedido à execução com a penhora dos créditos da devedora sobre a Banca di Roma, o título executivo foi igualmente notificado a esse banco nesse mesmo dia. A penhora foi executada a pedido da devedora em 4 de Abril de 2005; a devedora e a Banca di Roma foram notificadas nessa data.

17. No âmbito do processo executivo, a audiência em que compareceram a credora, a devedora e a Banca di Roma onde a devedora tinha os seus depósitos foi marcada para 13 de Junho de 2006. Na audiência, a Banca di Roma confirmou que a devedora tinha aí depósitos e que a penhora tinha sido executada. Nessa mesma audiência, o órgão jurisdicional de reenvio constatou que a penhora tinha sido feita antes do termo do prazo dos 120 dias a contar da notificação do título executivo que deve correr antes do início da execução contra organismos da Administração Pública. Constatou que nesse caso, e de acordo com a legislação nacional, a penhora podia ser declarada nula.

18. O órgão jurisdicional de reenvio teve nessa altura dúvidas quanto a saber se a legislação nacional por força da qual a execução contra a Administração Pública só pode ter lugar findo o prazo de 120 após a notificação do título executivo a essa Administração está em conformidade com a Directiva 2000/35. Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu por despacho de 21 de Maio de 2007 suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial. A questão do órgão jurisdicional nacional não é, na verdade, formulada expressamente, mas podemos, no entanto, atendendo ao conjunto das indicações deste órgão jurisdicional formulá-la nestes termos:

«Deve a directiva ser interpretada no sentido de que se opõe ao artigo 14.º D. L., por força do qual o credor, com título executivo relativamente a um pagamento não impugnado devido por uma entidade da Administração Pública como remuneração de uma transacção comercial, não pode proceder a uma execução coerciva contra a referida entidade antes de esgotado o prazo de 120 dias a contar da notificação do título executivo a essa entidade?»

IV — Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

19. O despacho de reenvio deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de Junho de 2007. Na fase escrita, a Caffaro, o Governo italiano

e a Comissão apresentaram observações. Na audiência, em 13 de Março de 2008, a Caffaro, o Governo italiano e a Comissão apresentaram alegações e responderam a perguntas do Tribunal de Justiça.

V — Argumentos das partes

20. A Caffaro entende que a legislação nacional controvertida por força da qual a execução contra a Administração Pública apenas pode começar 120 dias após a notificação do título executivo a essa Administração é contrária à Directiva 2000/35. A Caffaro afirma que o prazo de 90 dias para a obtenção de um título executivo, previsto no artigo 5.º da Directiva 2000/35, perde, assim, o seu sentido. Realça que por força do artigo 1.º, a directiva aplica-se «a todos os pagamentos efectuados como remuneração de transacções comerciais» e isto — tal como resulta do seu vigésimo segundo considerando — para «todas as transacções comerciais, independentemente de terem sido estabelecidas entre empresas privadas ou públicas, ou entre empresas e entidades públicas, tendo em conta que estas últimas procedem a um considerável volume de pagamentos às empresas». Na medida em que a legislação nacional controvertida trata diferentemente os sujeitos privados e públicos, ela é, no entender da Caffaro, contrária à letra e ao espírito da Directiva 2000/35.

21. O Governo italiano defende que a Directiva 2000/35 não fixa um prazo no qual seja necessário cobrar uma dívida indicada no título executivo e que a utilização da directiva unicamente para a execução vai, assim, contra não só a sua letra mas também o seu espírito. Resulta do artigo 5.º e do vigésimo terceiro considerando da Directiva 2000/35 que esta se refere unicamente ao processo de obtenção de um título executivo, mas não à fase posterior da execução. Também não se pode concluir da definição de título executivo do artigo 2.º da directiva que o credor deve ter a possibilidade de cobrar a sua dívida imediatamente após a obtenção do título executivo. No entender do Governo italiano, a proibição de execução contra a Administração Pública antes do termo do prazo de 120 dias a partir da notificação do título executivo pode constituir uma suspensão da execução coerciva na acepção do décimo quinto considerando da directiva. O Governo italiano afirma também que, embora a directiva se aplique no caso concreto, não é contrária à legislação nacional tal como ela se apresenta no processo principal. Esta legislação é, no entender do Governo italiano, legal devido a razões imperativas de interesse público uma vez que o objectivo de suspensão da execução contra a Administração Pública visa unicamente garantir tempo suficiente para assegurar os meios financeiros necessários ao pagamento da dívida de modo que o trabalho da Administração Pública não seja entravado pelo processo de execução coerciva.

22. A Comissão examina, antes de mais, a admissibilidade da questão prejudicial e

entende que esta é admissível. O processo de execução pode ser considerado no seu entender um processo no qual o órgão jurisdicional decide o litígio e profere uma decisão judicial na acepção do artigo 234.º CE, não obstante o facto de este processo não ser em princípio destinado a obter a declaração da existência de determinados direitos, mas sim a execução de direitos já existentes. No caso de penhora de bens do devedor que se encontrem na posse de um terceiro, o tribunal de execução põe termo ao processo executivo por um despacho que autoriza a transferência dos fundos na posse de terceiros para o credor que no quadro da execução requer o pagamento da dívida (*ordinanza di assegnazione del credito*). Este despacho constitui, de acordo com a Comissão, uma decisão judicial. O órgão jurisdicional nacional deve, além disso, verificar sempre se no momento da execução da penhora foram cumpridas todas as formalidades. Pode, no caso de ilegalidade, declarar a nulidade da penhora, acto que constitui em si uma decisão judicial.

23. No que se refere à própria questão prejudicial, a Comissão entende que a legislação italiana controvertida não está em conformidade com a Directiva 2000/35. Com efeito, esta directiva refere-se a todas as relações comerciais com empresas ou com organismos estatais, razão pela qual os organismos estatais não devem ser tratados em situação de favor. Além disso, no entender da Comissão, o prazo para a obtenção do título executivo perde todo o seu sentido se o credor tiver que aguardar ainda 120 dias para a execução, após ter obtido esse título executivo. A Comissão sublinha que o objectivo da directiva é garantir que o credor possa obter a execução imediatamente após a obtenção do título executivo.

VI — Apreciação da advogada-geral

A — *Admissibilidade*

24. De acordo com jurisprudência assente, para apreciar se um órgão jurisdicional de reenvio possui carácter de órgão jurisdicional na acepção do artigo 234.º CE, importa ter em conta um conjunto de critérios, como a base legal do órgão, a sua permanência, o carácter obrigatório da sua jurisdição, a aplicação pelo órgão das normas de direito [9], bem como a sua independência e imparcialidade [10]. Além disso, só se trata de um órgão jurisdicional na acepção do artigo 234.º CE se ainda não foi tomada decisão no processo (se o litígio continua pendente) e se o órgão jurisdicional nacional decide num processo

9 — V., neste sentido, acórdãos de 30 de Junho de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Colect. 1965-1968, p. 401); de 17 de Setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Colect., p. I-4961, n.º 23); e de 19 de Setembro de 2006, Wilson (C-506/04, Colect., p. I-8613, n.º 48).

10 — V., neste sentido, acórdãos de 11 de Junho de 1987, X (14/86, Colect., p. 2545, n.º 7); de 21 de Abril de 1988, Pardini (388/85, Colect., p. 2041, n.º 9); de 29 de Novembro de 2001, De Coster (C-17/00, Colect., p. I-9445, n.º 17), e Wilson, já referido na nota 9, n.º 48).

que deva conduzir a uma decisão de carácter jurisdicional ou com força de caso julgado no litígio [11]. A questão que se coloca relacionada com a admissibilidade no presente processo é a de saber se se pode considerar que o órgão jurisdicional nacional na presente lide decide num processo que conduza a uma decisão judicial que faça caso julgado no litígio pela tomada de decisão judicial.

25. No caso vertente, a execução decorreu com base num título de execução emitido no âmbito de um processo especial com carácter urgente de execução (*procedimento di ingiunzione*) [12]. Resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que se uma questão prejudicial é colocada no âmbito de um processo como o que está em causa no processo principal, essa questão é admissível [13]. O Tribunal de Justiça declarou igualmente na sua jurisprudência que não é necessário para a definição de órgão jurisdicional na acepção do artigo 234.º CE que o processo que nele corre seja de natureza contraditória [14]. Um órgão jurisdicional nacional pode colocar uma questão prejudicial independentemente da fase em que se encontra o processo que nele corre [15].

26. Por conseguinte, a questão prejudicial é admissível.

B — *Apreciação da questão prejudicial*

27. O órgão jurisdicional de reenvio, no presente processo, pergunta se a Directiva 2000/35 se opõe a uma legislação nacional com base na qual a execução de créditos não impugnados contra a Administração Pública não pode ocorrer antes do termo do prazo de 120 dias após a notificação do título

11 — Despacho de 5 de Março de 1986, Greis Unterweger, 318/85, Colect., p. 955, n.º 4; acórdãos de 19 de Outubro de 1995, Job Centre (C-111/94, Colect., p. I-3361, n.º 9); de 12 de Novembro de 1998, Victoria Film (C-134/97, Colect., p. I-7023, n.º 14), e de 30 de Novembro de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Colect., p. I-10497, n.º 25).

12 — O *procedimento di ingiunzione* está plasmado nos artigos 633.º a 656.º do Código de Processo Civil italiano (Codice di procedura civile, GURI n.º 253, de 28 de Outubro de 1940, alterado). V., mais exactamente quanto a este procedimento, Franco, G., *Guida al procedimento di ingiunzione*, 3.ª ed., Giuffrè Editore, Milão 2001.

13 — Acórdãos de 21 de Fevereiro de 1974, Birra Dreher (162/73, Recueil, p. 201, n.º 3, Colect., p. 115); de 28 de Junho de 1978, Simmenthal (70/77, Recueil, p. 1453, n.º 9, Colect., p. 499); de 9 de Novembro de 1983, San Giorgio (199/82, Recueil, p. 3595, n.º 8); de 15 de Dezembro de 1993, Ligur Carni e o. (C-277/91, C-318/91 e C-319/91, Colect., p. I-6621, n.º 16); de 3 de Março de 1994, Eurico Italia e o. (C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Colect., p. I-711, n.º 11); e de 17 de Maio de 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Colect., p. I-1783, n.º 12).

14 — Acórdãos de 3 de Março de 1994, Eurico Italia e o., já referido na nota 13, n.º 11; Corsica Ferries, já referido na nota 13, n.º 12; Job Centre, já referido na nota 11, n.º 9). V., quanto à doutrina, por exemplo, Wegener, B., v Calliess, C., Ruffert, M. (ur.), *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 3.ª ed., Beck, Munique, 2007, comentário ao artigo 234.º CE, p. 2062, *op.* 52.

15 — Acórdãos de 14 de Dezembro de 1971, Politi (43/71, Recueil, p. 1039, n.º 5, Colect., p. 419); Birra Dreher, já referido na nota 13, n.º 3; Simmenthal, já referido na nota 13, n.ºs 8 e 9, e San Giorgio, já referido na nota 13, n.º 8. V., quanto à doutrina, Gaitanides, C., von der Groeben, H., Schwarze, J. (ur.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6.ª ed., Nomos, Baden-Baden 2003, vol. 4., comentário ao artigo 234.º CE, p. 1405, n.º 53.

executivo a essa Administração. O artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 2000/35 dispõe que os Estados-Membros devem assegurar que um credor possa obter um título executivo para a cobrança de dívida não impugnada em regra no prazo de 90 dias a contar da apresentação da petição. Este artigo prevê, assim, um prazo para a obtenção do título executivo, mas nada dispõe no que se refere à fase seguinte à obtenção do título executivo. Pode, portanto, perguntar-se se a fase posterior à obtenção do título executivo é da competência da Comunidade. Desde logo, referiremos na nossa análise a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros no âmbito da Directiva 2000/35 antes de voltarmos mais adiante à interpretação das disposições desta directiva.

1. Repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-Membros no âmbito da Directiva 2000/35

28. A directiva não procede a uma harmonização de todas as disposições relativas aos atrasos de pagamento nas transacções comerciais, apenas regendo certos aspectos da proibição desses atrasos, a saber, o pagamento de juros por atraso no pagamento (artigo 3.º), a reserva de propriedade (artigo 4.º) e os procedimentos de cobrança de dívidas não impugnadas (artigo 5.º)[16]. A directiva constitui, por conseguinte, uma harmonização mínima[17] no âmbito da luta contra os atrasos de pagamento e remete, pois, em várias disposições para a aplicação de disposições do direito nacional.

29. A razão pela qual a Directiva 2000/35 apenas harmoniza parcialmente o mecanismo de prevenção dos atrasos de pagamento é que a Comunidade não tem competência em áreas que a directiva não harmoniza. A este propósito, consta do décimo segundo considerando que esta directiva não vai além do necessário para alcançar uma melhoria do funcionamento do mercado interno e que na sua adopção se respeitou o princípio da subsidiariedade. Assim, é importante que a interpretação da directiva não vá além da fronteira das competências da Comunidade.

30. O Tribunal de Justiça na sua jurisprudência traçou já os limites das competências da Comunidade até ao momento, nas áreas regidas pela directiva. Assim, por exemplo,

16 — V. acórdão de 26 de Outubro de 2006, Comissão/Itália (C-302/05, Colect., p. I-10597, n.º 23).

17 — V., neste sentido, acórdão Comissão/Itália, já referido na nota 16, n.º 24; conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo 01051 Telecom apresentadas em 18 de Outubro de 2007, n.º 35), e acórdão de 3 de Abril de 2008 no mesmo processo (Colect., p. I-1923, n.º 21). Quanto à doutrina, v. Mengozzi, P., *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali L'interpretazione delle norme nazionali di attuazione delle direttive comunitarie*, Cedam, Pádua, 2007, pp. 1 a 4.

declarou no processo Comissão/Itália [18], em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, da directiva que prevê a reserva de propriedade, que este artigo disciplina unicamente a possibilidade de o vendedor e o comprador estipularem as cláusulas de reserva de propriedade antes da entrega da mercadoria e a possibilidade de o vendedor conservar o direito de propriedade sobre a mercadoria até ao pagamento integral do preço [19], mas não regula a questão de saber se é necessária a confirmação da cláusula da reserva de propriedade sobre cada factura para as entregas posteriores à data certa [20]. No processo QDQ Media [21], o Tribunal de Justiça decidiu que, devido à falta de efeito horizontal da Directiva 2000/35, esta não pode por si própria constituir o fundamento de uma obrigação de tomar em consideração os custos da intervenção de um advogado nas despesas do credor no processo judicial para o reembolso da dívida se essa obrigação não estiver prevista no direito nacional. Pelo contrário, o advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Telecom/Deutsche Telekom [22] defendeu a posição de que relativamente ao artigo 3.º, n.º 1, alínea c), ii), da Directiva 2000/35 que disciplina o direito do credor aos juros de mora, o problema da delimitação das competências não se coloca porque este artigo não remete para a ordem jurídica dos Estados-Membros [23].

31. O artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 2000/35 que é a disposição-chave que o Tribunal de Justiça deve interpretar no presente processo é, por conseguinte, importante do ponto de vista da delimitação das competências entre a Comunidade e os Estados-Membros. A evolução desse artigo mostra já a sua importância para a questão da delimitação das competências. Na primeira proposta da Directiva 2000/35 [24], o artigo 5.º dispunha que os Estados-Membros «estabelecerão um procedimento acelerado para a cobrança de dívidas que não forem impugnadas» [25]. No quadro do processo de co-decisão, o Conselho constatou que a Comunidade não tem competência para exigir dos Estados-Membros que instituam um novo procedimento de cobrança de dívidas não impugnadas [26]. Na medida em que esta disposição era de qualquer modo essencial na luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais, o Conselho pediu a sua alteração de modo que os Estados-Membros não tenham necessidade de introduzir um novo procedimento de cobrança de dívidas não impugnadas, mas devem, no entanto, garantir no quadro dos processos já existentes que o credor pode obter um título

18 — Acórdão Comissão/Itália, já referido na nota 16, n.º 23.

19 — *Ibid.*, n.º 29.

20 — *Ibid.*, n.º 1. V., quanto à doutrina, por exemplo, Montfort, C., «Opposabilité de la clause de réserve et propriété», *Revue Lamy droit des affaires*, n.º 14/2007, p. 59.

21 — Acórdão de 10 de Março de 2005, QDQ Media (C-235/03, Colect., p. I-1937).

22 — Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo 01051 Telecom, já referido na nota 17.

23 — V. conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo 01051 Telecom, já referido na nota 17, n.º 35. O Tribunal de Justiça no acórdão 01051 Telecom, já referido na nota 17, não refere este ponto expressamente; afirma unicamente, no n.º 21, que a Directiva 2000/35 não procede a uma harmonização completa do conjunto das regras relativas aos atrasos de pagamento nas transacções comerciais.

24 — Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais, COM(1998) 126 final (JO 1998, L 168, p. 13). A mesma redacção do artigo 5.º é mantida igualmente na proposta alterada da directiva, COM(1998) 615 final (JO 1998, C 374, p. 4).

25 — V., quanto à doutrina, por exemplo, Knapp, A., *Das Problem der bewußten Zahlungsverzögerung im inländischen und EU-weiten Handelsverkehr*, RabelsZ, n.º 63/1999, p. 327.

26 — Posição Comum (CE) n.º 36/1999, de 29 de Julho de 1999, adoptada pelo Conselho, deliberando nos termos do procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, tendo em vista a adopção de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais [JO 1999, C 284, p. 1, ponto (v) das notas justificativas]. Quanto à doutrina, ver, no que se refere à posição comum, Lardeux, G., «La lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales : position commune du Conseil n.º 36/1999 du 29 juillet 1999 en vue de l'adoption d'une directive concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales», *La semaine juridique. Entreprise et affaires*, n.º 35/2000, p. 1318.

executivo normalmente no prazo de 90 dias após a propositura da acção [27].

32. A Directiva 2000/35 integra as normas comunitárias que influenciam os procedimentos de execução dos Estados-Membros [28]. Ao nível da Comunidade as várias disposições que tiveram reflexos nesta matéria foram já adoptadas: o Regulamento n.º 44/2001 [29], Regulamento (CE) n.º 805/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, que cria o título executivo europeu para créditos não contestados [30] e o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento [31]. Os regulamentos citados têm influência unicamente nos processos de execução transfronteiriços [32], mas não numa situação como a do processo principal quando a execução se verifica no interior de um único Estado-Membro. Os regulamentos citados foram adoptados com base no artigo 61.º, alínea c), CE [33], que permite a adopção de medidas no domínio da cooperação judiciária por força do artigo 65.º CE; este último permite unicamente a adopção de medidas de cooperação judiciária que tenham efeitos transfronteiriços. A situação é, no entanto, diferente no caso vertente, uma vez que está em causa a delimitação de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros no que se refere aos processos de execução que ocorrem num único Estado-Membro.

33. Devemos, por um lado, compreender a tendência dos Estados-Membros em manter

27 — Posição Comum n.º 36/1999 do Conselho, já referida, ponto (v) da nota justificativa.

28 — O primeiro passo foi iniciado neste domínio com a Convenção de Bruxelas, relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial, de 27 de Setembro de 1968 (JO 1972, L 299, p. 3; EE 01 F2 p. 131). Esta Convenção é o primeiro acto jurídico dos Estados-Membros da Comunidade que rege os conflitos de competência entre os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros e a execução de decisões judiciais em matérias civis e comerciais. Após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, que deu à Comunidade novas competências na área da cooperação judiciária em matérias cíveis, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 44/2001, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1). Este regulamento substituiu a Convenção de Bruxelas para todos os Estados-Membros da Comunidade à excepção da Dinamarca. V., no que se refere à competência da Comunidade nesta matéria, por exemplo, Heß, B., «Die Europäisierung des internationalen Zivilprozessrechts durch den Amsterdamer Vertrag — Chancen und Gefahren», *Neue Juristische Wochenschrift*, n.º 1/2000, p. 23.

29 — Já referido na nota 28.

30 — JO L 143, p. 15.

31 — JO L 399, p. 1.

32 — Micklitz, H.-W., Rott, P., «Vergemeinschaftung des EuGVÜ in der Verordnung (EG) Nr. 44/2001», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, n.º 1/2002, p. 15, afirmam que o Regulamento n.º 44/2001 rege o reconhecimento e a execução de decisões nos processos civis e comerciais de outros Estados-Membros. Stadler, A., «From the Brussels Convention to Regulation 44/2001: Cornerstones of a European law of civil procedure», *Common Market Law Review*, n.º 6/2005, p. 1637, afirma que o Regulamento n.º 44/2001 rege o reconhecimento e a execução das decisões judiciais em processos civis e comerciais entre Estados-Membros. Rijavec, V., «Postopek potrditve Evropskega izvršilnega naslova», *Podjetje in delo*, n.º 5/2007, p. 791, afirma que o Regulamento n.º 805/2004, que criou o título executivo europeu, constitui uma modificação nos sistemas de execução com base nas decisões judiciais estrangeiras. Sujecki, B., «Das Europäische Mahnverfahren», *Neue Juristische Wochenschrift*, n.º 23/2007, p. 1622, realça que com o procedimento do Regulamento n.º 1896/2006 a cobrança transfronteiriça de créditos não impugnados é simplificada e acelerada.

33 — Para o Regulamento n.º 44/2001, a base legal é além do artigo 61.º, alínea c), o artigo 67.º, n.º 1, CE, e para o Regulamento n.º 805/2004, a base legal é também o artigo 67.º, n.º 5, CE.

no seu âmbito de competência a parte dos processos executivos que se referem unicamente à execução no seu território. O processo executivo é um sistema equilibrado no qual a modificação de um elemento influencia também os outros elementos do mesmo processo. Os Estados-Membros devem, no entanto, por outro lado, como veremos na sequência da análise, respeitar o direito comunitário na aplicação das suas competências nesta matéria.

2. Interpretação da Directiva 2000/35

34. Tal como foi já indicado, o artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 2000/35 dispõe que um título executivo para a cobrança de dívidas não impugnadas deve, em regra, ser obtido no prazo de 90 dias a contar da apresentação do requerimento ou petição. Se se interpretar este artigo com base numa interpretação linguística estrita, a competência da Comunidade abrange a fase de obtenção do título executivo, mas a fase seguinte é já da competência dos Estados-Membros [34]. Consideramos, no entanto, que a Directiva 2000/35 é, de todo o modo, contrária à legislação italiana que estabelece uma suspensão de execução contra a Administração Pública de 120 dias após a obtenção do título executivo [35]. Com efeito, no caso vertente devemos ter em conta, em primeiro lugar, o objectivo da directiva e a interpretação teleológica será, portanto, essencial para a resposta à questão do órgão jurisdicional de reenvio [36]. Devemos interpretar a directiva de modo que se garanta o seu efeito útil [37].

34 — Esta posição é confirmada também pelo estudo *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, elaborado em 2006 para a Comissão pelo gabinete de advogados Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche sob a direcção de Jean Albert, disponível no sítio http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, pp 61, 170.

35 — Uma vez que a resposta à questão colocada não é inteiramente isenta de dúvidas, podemos designar este processo do ponto de vista da teoria do direito de «caso difícil» («hard case») por oposição a «caso claro» («clear case»). V., neste sentido, Hart, H.L.A., *The Concept of Law (With a Postscript edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz)*, 2.ª ed., Clarendon Press, Oxford 1994, p. 307, que observa que os tribunais têm em tais casos uma margem de apreciação com base na qual aplicam o direito. V., além disso, Drugače Dworkin, R., «Hard Cases», *Harvard Law Review*, let. 88, 1975, p. 1075. Prim; também Alexy, R., «A Theory of Legal Argumentation.» *The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*, Clarendon Press, Oxford 1989, p. 8, que relativiza também o conceito de «caso claro», porque o seu grau de clareza é apenas, de facto, virtual, uma vez que é sempre possível encontrar argumentos contra a decisão no caso concreto.

36 — V., por exemplo, as conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro, de 18 de Julho de 2007, no processo Suiça/Comissão (C-64/05 P, Colect., p. I-11389, n.º 26), em que a interpretação teleológica e sistemática têm o primado sobre a interpretação literal que não fornece uma resposta clara. V., por exemplo, também, Delnoy, P., *Élements de méthodologie juridique*, 2.ª ed., Larcier, Bruxelas, 2006, p. 93, que observa que é igualmente necessário interpretar um texto claro do qual se pode concluir que a mera interpretação literal não basta para uma compreensão correcta do texto. Pechstein, M. e Drechsler, C., v Reisenhuber, K. (ur.), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, De Gruyter Recht, Berlim, 2006, p. 171, observam que o Tribunal de Justiça utiliza regularmente a interpretação teleológica antes de mais para garantir a realização dos objectivos do direito comunitário. De modo similar, Reisenhuber, K., v Reisenhuber, K. (ur.), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, De Gruyter Recht, Berlin 2006, p. 261, observa que na interpretação do direito comunitário a interpretação teleológica tem uma importância determinante. V., por exemplo, Schmidt-Kessel, M., v Reisenhuber, K. (ur.), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, De Gruyter Recht, Berlim, 2006, pp. 404 e 405.

37 — V., quanto à doutrina do *efeito útil* enquanto princípio de interpretação, Pechstein, M., Drechsler, C., v Reisenhuber, K. (ur.), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, De Gruyter Recht, Berlim, 2006, p. 172; Oppermann, T., *Europarecht*, 3.ª ed., Beck, Munique, 2005, p. 160, n.os 69, 70.

35. O objectivo da Directiva 2000/35 é evitar os atrasos de pagamento nas transacções comerciais a fim de eliminar os obstáculos ao funcionamento correcto do mercado interno que se verificam devido a esses atrasos [38]. Neste contexto, o quinto considerando da Directiva 2000/35 refere que os atrasos de pagamento representam um obstáculo cada vez mais sério ao êxito do mercado único. É igualmente referido nos nono e décimo considerandos que as relações comerciais entre os Estados-Membros são consideravelmente reduzidas devido às diferenças entre os Estados-Membros no que se refere às regras e práticas de pagamento [39]. O prazo de 90 dias para a obtenção do título executivo para a cobrança de dívidas não impugnadas, estipulado pelo artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 2000/35, constitui um dos instrumentos de prevenção dos atrasos de pagamento.

36. A Directiva 2000/35 pretende proteger, antes de mais, as pequenas e médias empresas no que se refere aos atrasos de pagamento. Nesse sentido é assinalado no sétimo considerando da Directiva 2000/35 que «recaem sobre as empresas, particularmente as de pequena e média dimensão, pesados encargos administrativos e financeiros» em resultado de atrasos de pagamento e que se trata de «uma das principais causas de insolvência, ameaçando a sobrevivência das empresas». Estas empresas que são de fundamental importância no desenvolvimento econó-

38 — V., quanto à doutrina, por exemplo, Hänlein, A., «Die Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr und ihre Umsetzung in Deutschland», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, n.º 22/2000, p. 680; Schulte-Braucks, R., «Zahlungsverzug in der Europäischen Union», *Neue Juristische Wochenschrift*, n.º 2/2001, p. 104; Schulte-Braucks, R., Ongena, S., «The Late Payment Directive — a Step towards an emerging European Private Law?», *European Review of Private Law*, n.º 4/2003, p. 524; Milo, J. M., «Combating Late Payment in Business Transactions: How a New European Directive Has Failed to Set a Substantial Minimum Standard Regarding National Provisions on Retention of Title», *European Review of Private Law*, n.º 3/2003, p. 380. No que se refere à Directiva 2000/35, ver, também, Pandolfini, V., *La nuova normativa sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Commento al D.Lgs. 9 ottobre 2002, n.º 231 Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, Giuffrè Editore, Milão, 2003, pp. 1 a 3.

39 — A fim de alcançar este objectivo, a directiva foi adoptada com base no artigo 95.º CE que apenas pode ser a base jurídica de disposições de direito comunitário quando o seu objectivo for efectivamente participar na criação e melhoria das condições de funcionamento do mercado interno e de eliminação de obstáculos à livre circulação de mercadorias ou de serviços ou prevenir as distorções da concorrência. Não é possível adoptar nessa base disposições que tenham unicamente um efeito acessório sobre a melhoria das condições de funcionamento do mercado interno. V., neste sentido, acórdãos de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Colect., p. I-11453, n.os 59 e 60); de 6 de Dezembro de 2005, Reino Unido/Parlamento Europeu (C-66/04, Colect., p. I-10553, n.os 59 e 64), e de 12 de Dezembro de 2006, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-380/03, Colect., p. I-11573, n.º 37). V. também as nossas conclusões de 15 de Novembro de 2007 no processo Quelle (C-404/06, Colect., p. I-2685, n.º 54). V., quanto à doutrina, por exemplo, Kahl, W., v Calliess, C., Ruffert, M. (ur.), *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*. Kommentar, 3.ª ed., Beck, Munique, 2007, comentário ao artigo 95.º, p. 1262; Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A., Taschner, H. C., v von der Groeben, H., Schwarze, J. (ur.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6.ª ed., Nomos, Baden-Baden 2003, vol. 2, comentário ao artigo 95.º, p. 1405, n.º 7.

mico na Comunidade [40], são as mais prejudicadas pelos atrasos de pagamento, porque não têm meios financeiros suficientes para se financiarem a longo prazo nesses casos. As pequenas e médias empresas financiam-se, a título primário, com crédito a curto prazo e não resistem muitas vezes à pressão de pagamentos tardios, razão pela qual, devem, muitas vezes, declarar falência [41].

37. O objectivo da Directiva 2000/35 é evitar atrasos de pagamento em todas as transacções comerciais mesmo naquelas em que os devedores são órgãos da Administração Pública. Tal significa que o seu objectivo é evitar também os atrasos de pagamento no âmbito de contratos públicos, como mostra o quarto considerando desta directiva [42]. A directiva emprega, neste contexto, a noção de «entidade pública» que interpreta em termos amplos; coloca no artigo 2.º, n.º 1, a «entidade pública» no mesmo plano das «entidade[s] contratante[s] definida[s] nas directivas relativas aos concursos públicos» [43]. Resulta do estudo da Comissão quanto à efectividade da legislação comunitária em matéria de atrasos de pagamento [44] que os governos em numerosos Estados-Membros são, na prática, os piores devedores [45]. O pagamento em tempo útil por parte das autoridades públicas é, assim, de grande importância para o funcionamento normal do sistema dos contratos públicos e, consequentemente, para o funcionamento do mercado comum.

38. A legislação italiana controvertida dispõe que um título executivo contra um órgão da Administração Pública que tenha sido validamente emitido em conformidade com a Directiva 2000/35 no prazo de 90 dias não pode ser executado antes de decorridos 120 dias a partir da notificação desse título executivo ao órgão da Administração Pública. Por força dessa disposição, os processos necessários à execução podem seguir o seu curso durante este período, mas a própria execução não se pode iniciar. Esta disposição, na prática, tem como efeito, como se assim estivesse estabelecido, que o credor obtém o título executivo no prazo de 120 dias após a apresentação do requerimento ou petição no

40 — Este ponto é sublinhado por exemplo nas decisões do Conselho Europeu de Bruxelas de 23 e 24 de Março de 2006, 7775/1/06 VER 1, p. 8, n.º 28, disponíveis no sítio: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf.

41 — O estudo *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments* elaborado em 2006 para a Comissão pelo gabinete de advogados Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche, sob a direcção de Jean Albert, disponível no sítio http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, p. 20.

42 — O quarto considerando da Directiva 2000/35 remete para o parecer do Comité Económico e Social sobre o «livro verde […] sobre os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro» (JO 1997, C 287, p. 92) no qual o Comité Económico e Social assinala, entre outros, o problema dos atrasos de pagamento nos contratos públicos.

43 — Directiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços (JO L 209, p. 1); Directiva 93/36/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento (JO L 199, p. 1); Directiva 93/37/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas (JO L 199, p. 54), e Directiva 93/38/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações (JO L 199, p. 84).

44 — O estudo *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, elaborado em 2006 para a Comissão Europeia pelo gabinete de advogados Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche, sob a direcção de Jean Albert, disponível no sítio http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf.

45 — O estudo *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, elaborado em 2006 para a Comissão Europeia pelo gabinete de advogados Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche, sob a direcção de Jean Albert, disponível no sítio http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, p. 208.

órgão jurisdicional ou noutro órgão competente. O prazo curto de 90 dias para obtenção do título executivo, previsto no artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 2000/35, perde, assim, todo o seu sentido.

39. Cabe interpretar igualmente nesta perspectiva o décimo quinto considerando da Directiva 2000/35 que dispõe, entre outros, que esta directiva não regulamenta as condições em que a execução coerciva do título executivo pode ser dada por finda ou suspensa. O Governo italiano afirma que a suspensão da execução relativamente à Administração representa uma suspensão da execução na acepção do décimo quinto considerando da Directiva 2000/35. Não podemos aceitar este argumento. Como no que se refere à interpretação do artigo 5.º, n.º 1, podemos afirmar também relativamente ao décimo quinto considerando da Directiva 2000/35 que os Estados-Membros têm, na verdade, liberdade para determinarem as condições em que considerem finda ou suspensa a execução, mas não podem determinar essas condições de modo que tornem impossível a aplicação eficaz das disposições da directiva. Não pomos em causa, de modo algum, com esta interpretação a competência geral dos Estados-Membros para determinarem no direito nacional as condições em que considerem finda ou suspensa a execução.

40. É certo que o artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 2000/35 faz parte das disposições que remetem para a aplicação da regulamentação nacional. Podemos nesta perspectiva estabelecer uma comparação com o artigo 4.º, n.º 1, da directiva que se refere à questão da reserva de propriedade e sobre a qual o Tribunal já se debruçou no processo Comissão/Itália [46]. No processo Comissão/Itália, o Tribunal de Justiça deixou à legislação nacional o cuidado de disciplinar a questão de saber se é necessário confirmar a cláusula da reserva de propriedade em cada factura para os fornecimentos posteriores à data determinada. À luz do que precede, poder-se-á talvez argumentar que importa também deixar ao direito nacional o cuidado de disciplinar a questão do caso presente. As problemáticas nos dois processos distinguem-se, no entanto, fundamentalmente. A legislação italiana no processo Comissão/Itália, já referido, disciplinava unicamente o efeito da cláusula da reserva de propriedade e determinava, portanto, uma das características desta cláusula. A legislação italiana, no caso concreto, não determina uma característica da obtenção do título executivo; ela esvazia de sentido o prazo curto para a sua obtenção.

41. A legislação italiana colide também com o objectivo da Directiva 2000/35 porque privilegia os órgãos da Administração Pública relativamente às empresas. Assim, por um lado, torna impossível uma protecção eficaz antes de mais das pequenas e médias empresas e impede, por outro lado, os pagamentos em tempo útil no âmbito dos contratos públicos. O Governo italiano

46 — Já referido na nota 16.

afirma que o tratamento privilegiado dos órgãos da Administração Pública se justifica por razões imperativas de interesse geral uma vez que a suspensão da execução permite o funcionamento normal da Administração Pública. Este argumento não pode justificar a legislação nacional controvertida. De certo modo, com a prorrogação do prazo de pagamento, os órgãos da Administração Pública obtêm dos seus credores montantes que já estavam em dívida desde o termo do seu prazo de pagamento. Os credores, as empresas, portanto, a que os órgãos da Administração Pública devem dinheiro podem também invocar o facto de que, devido a atrasos de pagamento, não podem trabalhar normalmente e não podem garantir a solvabilidade da sua actividade comercial. O pagamento em tempo útil das dívidas é de excepcional importância para estas empresas, pois estão ameaçadas de falência no caso de falta de liquidez, ao passo que os órgãos da Administração Pública não conhecem esta ameaça. Além disso, importa ter em conta o facto de que, por força do artigo 6.º, n.º 2, da Directiva 2000/35, os Estados-Membros podem manter ou adoptar as disposições mais favoráveis ao credor; daí podemos concluir, *a contrario*, que se um Estado-Membro adopta disposições mais favoráveis ao devedor esse acto é contrário à directiva.

42. Deve observar-se que os Estados-Membros, já antes do termo do prazo de transposição da directiva, não podem adoptar disposições que vão contra o objectivo da mesma [47]. Observemos, a este propósito, que a Itália prorrogou o prazo inicial de 60 dias para a suspensão da execução até aos 120 dias e esse facto data de 23 de Dezembro de 2000, isto é, seis meses após a adopção da Directiva 2000/35 [48] e ainda no prazo de transposição que terminou em 8 de Agosto de 2002 [49]. O comportamento da Itália pode ser definido como um desvio do objectivo da directiva e, portanto, um comportamento *in fraude legis agere* [50]. Na própria transposição da directiva, os Estados-Membros por força do artigo 249.º n.º 3, CE têm a liberdade de escolha das formas e dos métodos de transposição mas estão vinculados à directiva no que se refere ao objectivo a atingir. Por força de jurisprudência assente, os Estados-Membros devem transpor a directiva de modo que garanta o

47 — Acórdãos de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 45); de 8 de Maio de 2003, ATRAL (C-14/02, Colect., p. I-4431, n.º 58), e de 10 de Novembro de 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Colect., p. I-9759, n.º 42. V., quanto à doutrina, Lenaerts, K., Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2.ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 2005, p. 768.

48 — A Directiva 2000/35 foi adoptada em 29 de Junho de 2000.

49 — Artigo 6.º, n.º 1, da Directiva 2000/35.

50 — Paulus Digesta 1, 3, 29. Kranjc, J., *Latinski pravni reki, Cankarjeva založba*, Ljubljana 1998, p. 116. Kranjc cita Paulus, que assinala que a diferença entre a violação e a fraude à lei assenta no facto de que a violação é um comportamento em contradição com a lei enquanto que a fraude à lei é um comportamento aparentemente conforme à lei, mas que na prática procura contornar o seu sentido.

seu *efeito útil* [51] e que, na transposição, assegure o respeito dos objectivos da directiva [52].

43. Embora uma interpretação literal do artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 2000/95 leve à conclusão de que a fase posterior à obtenção do título executivo não cabe no âmbito das competências da Comunidade, os Estados-Membros não podem exercer as suas competências de modo que colidam com o objectivo da regulamentação comunitária existente. A repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros não significa, com efeito, que estes possam no exercício das suas competências adoptar disposições que vão contra o objectivo da directiva. Os Estados-Membros devem, por força do artigo 10.º, primeiro parágrafo, CE, adoptar «todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do [...] Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade». Os Estados-Membros devem, igualmente por força do artigo 10.º, segundo parágrafo, CE, «[abster-se] de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do [...] Tratado». Encontra-se uma exigência semelhante no sentido de respeitar o direito comunitário em áreas da competência dos Estados-Membros, por exemplo, no âmbito da tributação directa [53], dos sistemas de protecção social [54] ou da educação [55].

44. Queremos por fim salientar que a Directiva 2000/35 não pode ser contrária à legislação italiana controvertida no seu conjunto, mas unicamente no âmbito *ratione materiae* da directiva e, portanto, nas situações que se referem aos créditos não impugnados resultantes de transacções comerciais. A

51 — A jurisprudência relativa ao efeito útil das directivas é rica. V., a este propósito, acórdãos de 12 de Setembro de 1996, Gallotti e o. (C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95, Colect., p. I-4345, n.º 14); de 14 de Julho de 2005, Comissão/Alemanha (C-386/03, Colect., p. I-6947, n.º 28); de 4 de Julho de 2006, Adeneler e. o (C-212/04, Colect., p. I-6057, n.º 93); de 13 de Dezembro de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e. o (C-250/06, Colect., p. I-11135, n.º 45), e de 18 de Dezembro de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Colect., p. I-11767, n.º 80).

52 — Conti afirma neste sentido relativamente à Directiva 2000/35 que, na transposição da directiva, importa assegurar efectivamente a sua *voluntas legis*. V. Conti, R., *La direttiva 2000/35/CE sui ritardati pagamenti e la legge comunitaria 2001 di delega al Governo per la sua attuazione*, Corriere giuridico, n.º 6/2002, p. 815. V., também no que se refere ao *efeito útil*, Baron, F. e o., *Union Européenne 2006-2007. Memento pratique Francis Lefebvre*, Éditions Francis Lefebvre, Levallois, 2005, p. 19, n.º 85; Lenaerts, K., Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2.ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 2005, p. 531. Para os Estados-Membros, atingir os objectivos das disposições comunitárias é uma obrigação de resultado. V., também, Schmidt, G., v von der Groeben, H., Schwarze, J. (ur.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6.ª ed., Nomos, Baden-Baden 2003, vol. 4, comentário ao artigo 249.º, p. 786, n.º 38.

53 — O âmbito da tributação directa enquanto tal não se encontra na esfera de competência da Comunidade, mas os Estados-Membros devem exercer as suas competências no respeito do direito comunitário. V., por exemplo, acórdãos de 14 de Fevereiro de 1995, Schumacker (C-279/93, Colect., p. I-225, n.º 21); de 21 de Novembro de 2002, X e Y (C-436/00, Colect., p. I-10829, n.º 32), e de 11 de Março de 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Colect., p. I-2409, n.º 44).

54 — No acórdão de 16 de Maio de 2006, Watts (C-372/04, Colect., p. I-4325, n.º 92), o Tribunal de Justiça, por exemplo, declarou: «Embora seja pacífico que o direito comunitário não prejudica a competência dos Estados-Membros para organizarem os seus sistemas de segurança social e que, na falta de harmonização a nível comunitário, compete à legislação de cada Estado-Membro determinar as condições que conferem direito a prestações em matéria de segurança social, não deixa de ser verdade que os Estados-Membros devem, no exercício dessa competência, respeitar o direito comunitário, nomeadamente as disposições relativas à livre prestação de serviços». V., também, acórdãos de 12 de Julho de 2001, Smits e Peerbooms (C-157/99, Colect,. p. I-5473, n.º 46), e de 13 de Maio de 2003, Müller-Fauré e van Riet (C-385/99, Colect., p. I-4509, n.º 17).

55 — O Tribunal de Justiça confirmou neste contexto que embora os Estados-Membros sejam competentes para definir o conteúdo do ensino e a organização dos respectivos sistemas educativos, não é menos verdade que esta competência deve ser exercida no respeito do direito comunitário. V., por exemplo, acórdãos de 11 de Setembro de 2007, Schwarz e Gootjes-Schwarz (C-76/05, Colect., p. I-6849, n.º 70), e de 23 de Outubro de 2007, Morgan e Bucher (C-11/06 e C-12/06, Colect., p. I-9161, n.º 24).

directiva não atinge outros tipos de créditos e não pode, portanto, ter influência na legislação italiana. A conclusão de que a Directiva 2000/35 se opõe à legislação tal como se apresenta no processo principal não dá contudo à Comunidade competência geral para disciplinar os procedimentos de execução sem elementos transfronteiriços.

VII — Conclusões

45. Face às conclusões que precedem, sugerimos ao Tribunal de Justiça que declare que a Directiva 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais, deve ser interpretada no sentido de que se opõe a disposições da legislação nacional como o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 669/1996, por força do qual um credor que tenha obtido um título executivo para a cobrança de uma dívida não impugnada por parte da Administração Pública com base em relações comerciais não pode pedir a execução contra essa Administração antes do termo do prazo de 120 dias após a notificação do título executivo a esta Administração.