ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
18 de Março de 1986 *

No processo 85/85,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Claire Durand, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, tendo escolhido como domicílio no Luxemburgo o escritório de Georges Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado pelo seu ministro das Relações Externas, tendo como agente Robert Hoebaer, director dos Serviços do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento no Ministério dos Negócios Estrangeiros, tendo escolhido como domicílio a sede da Embaixada da Bélgica no Luxemburgo, 4, rue des Girondins, résidence Champagne,

demandado,

que visa obter a declaração de que o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da alínea b) do artigo 12.° do Protocolo Relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias e dos artigos 5.° e 7.° do Tratado CEE, ao não adoptar as medidas necessárias para isentar de um imposto sobre as residências secundárias as pessoas que, por força do mesmo protocolo, estão dispensadas da inscrição nos registos da população e têm a sua residência principal na comuna, ao efectuar a cobrança dos mesmos impostos junto das pessoas acima referidas, através das autoridades comunais respectivas, e ao não reembolsar os montantes cobrados bem como os respectivos juros legais,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling e R. Joliet, presidentes de secção, G. Bosco, Y. Galmot e C. Kakouris, juízes,

advogado-geral: P. VerLoren van Themaat
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

* Lingua do processo: francês.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de Dezembro de 1985,

profere o presente

ACÓRDÃO

(A parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal, em 3 de Abril de 1985, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção que visa obter a declaração de que o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da alínea b) do artigo 12.° do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias (a seguir designado por protocolo) e dos artigos 5.° e 7.° do Tratado CEE: a) ao não adoptar as medidas necessárias para que, nos regulamentos de determinadas comunas, sejam isentos do imposto sobre as residências secundárias os funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias, bem como os membros da sua família, que tenham a sua residência principal na área da comuna em causa e que estejam dispensados da inscrição nos registos da população; b) ao efectuar, através das autoridades comunais, a cobrança dos mesmos impostos junto das referidas pessoas, e c) ao não reembolsar os montantes cobrados bem como os respectivos juros legais.

2 Resulta dos elementos do processo que cinco comunas da região de Bruxelas adoptaram em 1983 e 1984 regulamentos que criaram um imposto sobre as residências secundárias num montante anual de 10 000 BFR. Os regulamentos das quatro comunas de Etterbeek, Uccle, Jette e Evere, redigidos de forma semelhante, sujeitam ao imposto «as pessoas não inscritas nos registos da população» da comuna que «sejam proprietárias, arrendatárias ou utentes a título gratuito de uma habitação para residência secundária». Nos termos do regulamento da comuna de Woluwé-Saint-Pierre, «o imposto é devido por quem disponha de uma residência secundária», sendo esta última definida como «qualquer habitação ... não estando a pessoa que pode ocupá-la inscrita nos registos da população respeitantes à habitação».

3 De acordo com a regulamentação nacional, os registos da população comportam designadamente: a) um registo da população propriamente dito e, b) um registo especial de estrangeiros. As pessoas obrigadas a inscrever-se num dos dois registos devem fazê-lo na comuna em que tenham a sua residência habitual. A inscrição nos registos da população de uma comuna constitui a prova de que uma pessoa tem residência permanente nessa comuna. Com efeito, desde o Decreto Real de 18 de Março de 1981, uma pessoa que tenha várias residências no território do Reino da Bélgica deve inscrever-se na comuna em que tem a sua residência principal.

4 Os funcionários e agentes das Comunidades que não tenham a nacionalidade belga, bem como os seus cônjuges e os membros da sua família a seu cargo, estão dispensados do registo, conforme esclarece uma circular do Ministério do Interior, de 19 de Março de 1981. Ser-lhes-á fornecida pelo Ministério das Relações Externas da Bélgica uma autorização de estada especial, válida por 4 anos, em que é aposto o carimbo: «Dispensado da inscrição no registo de estrangeiros nos termos da lei de 13 de Maio de 1966, respeitante ao Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias». Esta autorização especial de estada contém uma rubrica destinada à indicação do domicílio do portador do documento. Os endereços são comunicados ao Serviço do Protocolo do Ministério das Relações Externas da Bélgica, que os transmite às diversas comunas em questão.

5 A Comissão entendeu que os funcionários foram colocados em situação difícil pelos regulamentos comunais acima referidos uma vez que, não estando inscritos no registo da população, se presume que têm uma residência secundária na comuna onde residem habitualmente.

6 A Comissão, à medida que ia tomando conhecimento da existência dos regulamentos comunais em causa, considerou que eles eram incompatíveis com o protocolo e, desde o mês de Maio de 1984, efectuou diversas diligências junto do Governo belga: propôs, designadamente, a suspensão da aplicação dos regulamentos até ser encontrada uma solução global e conforme com o protocolo.

7 Não tendo as diligências surtido efeito e tendo funcionários comunitários recebido avisos de cobrança para pagamento do imposto em finais de 1984, a Comissão decidiu recorrer urgentemente ao processo consagrado no artigo 169.° Por notifi-

cação de incumprimento de 12 de Fevereiro de 1985, fixou um prazo de 15 dias ao Governo belga para apresentar as suas observações. Tendo essa carta ficado sem resposta, a Comissão comunicou o seu parecer fundamentado em 8 de Março de 1985, fixando de novo um prazo de 15 dias ao Governo belga para lhe dar cumprimento. Um pedido do Governo belga para a prorrogação do prazo foi recusado pela Comissão. Não tendo a Comissão recebido qualquer resposta ao parecer fundamentado, intentou perante o Tribunal, em 3 de Abril de 1985, a presente acção por incumprimento. Para acelerar o processo, não apresentou memorando de réplica.

Quanto à admissibilidade do recurso

8 O Governo belga deduziu duas excepções de inadmissibilidade contra o recurso da Comissão.

9 Pela primeira excepção, o Governo belga alegou que a Comissão, ao fixar, ao todo, um prazo inferior a dois meses entre a notificação de incumprimento (12 de Fevereiro de 1985) e o parecer fundamentado (8 de Março de 1985) e, posteriormente, entre este último e a propositura da acção (3 de Abril de 1985), teria ignorado o princípio segundo o qual todos os Estados têm o direito de esperar da Comissão a concessão de um prazo razoável. O comportamento da Comissão seria contrário tanto ao espírito como à letra do artigo 169.° do Tratado: a fase pré-contenciosa prevista no artigo 169.° não deveria ser um meio de pressão em relação aos governos, e sim um processo que permitisse um diálogo e uma eventual solução do litígio. Ora, não teria sido possível, no caso presente, dar cumprimento ao parecer fundamentado em tão curto prazo, dada a grande autonomia de que gozam as comunas da Bélgica nesta matéria.

10 A Comissão sustenta que esta excepção de inadmissibilidade não tem fundamento. Os prazos teriam sido razoáveis e suficientes para permitir ao Reino da Bélgica adoptar, efectivamente, as medidas necessárias para fazer cessar o incumprimento. Com efeito, o problema não teria nada de novo para o Governo belga, que sabia das múltiplas diligências que a Comissão teria empreendido desde há mais de um ano. Poderia ter havido, dentro dos prazos fixados, decisões dos conselhos comunais e decisões sobre as reclamações apresentadas pelos funcionários contra os avisos de cobrança para o pagamento do imposto. Estas medidas seriam, aliás, preconizadas numa carta de 24 de Janeiro de 1985 que o representante permanente da Bélgica junto das Comunidades Europeias teria dirigido à Comissão.

11 A este propósito, é de recordar que o objectivo da fase pré-contenciosa prevista no artigo 169.° do Tratado, que se insere no quadro geral da missão de vigilância atribuída à Comissão pela norma contida no primeiro travessão do artigo 155.°, é de dar ao Estado-membro oportunidade de justificar a sua posição ou, se for caso disso, permitir-lhe dar cumprimento voluntariamente às exigências do Tratado. No caso de esta tentativa de solução não ter êxito, o Estado-membro é convidado a cumprir as suas obrigações, especificadas no parecer fundamentado, no prazo fixado por este parecer.

12 Relativamente ao prazo fixado pela notificação de incumprimento, não foi contestado que o Governo belga estivesse ao corrente do ponto de vista defendido pela Comissão muito antes de ser intentada a acção por incumprimento. Com efeito, a primeira carta do director-geral do Pessoal e da Administração da Comissão dirigida ao representante permanente da Bélgica junto das Comunidades, solicitando um exame conjunto do problema e uma suspensão da aplicação dos regulamentos contestados, data de 24 de Maio de 1984. Esta carta foi seguida de várias outras diligências ao longo do mesmo ano. Na carta do representante permanente, de 24 de Janeiro de 1985, dá-se conta das diligências que o Governo belga teria em vista junto das comunas em causa. As trocas de impressões prosseguiram até ao envio da notificação de incumprimento. Nestas condições, deve dizer-se que o Governo belga, mesmo no curto prazo de quinze dias que lhe foi concedido pela notificação de incumprimento, tinha a possibilidade de apresentar as suas observações.

13 Quanto ao prazo fixado no parecer fundamentado, está provado que o Governo belga estava ao corrente do ponto de vista defendido pela Comissão muito antes do início da fase pré-contenciosa. É também de salientar que o Governo belga não contestou o ponto de vista da Comissão ao longo de numerosos contactos que precederam o início da fase pré-contenciosa. Aliás, não afirma sequer que tenha iniciado posteriormente os procedimentos adequados para dar cumprimento ou, pelo menos, para suspender a aplicação dos regulamentos contestados até se chegar a uma solução definitiva. Nestas circunstâncias particulares, o Governo belga não tem fundamento para invocar a brevidade do prazo fixado no parecer fundamentado.

14 Pela segunda excepção, o Governo belga alega que o recurso é inadmissível, uma vez que o problema suscitado não diz respeito nem à interpretação nem à aplicação do direito comunitário. A alínea b) do artigo 12.° do prótocolo estaria a ser respeitada e a controvérsia incidiria exclusivamente sobre a definição de residência secundária, questão que dependeria da legislação e dos órgãos jurisdicionais belgas. Caberia aos funcionários utilizar as vias de direito interno contra os actos que lhes dizem respeito.

15 Esta segunda excepção de inadmissibilidade deve também ser julgada improcedente. Para a acção ser admissível basta que a Comissão invoque expressamente, em apoio do seu pedido, uma violação das disposições do direito comunitário. A questão de saber se há, efectivamente, violação do direito comunitário, tem a ver com o exame do mérito da causa.

Quanto ao mérito da questão

16 A Comissão alega que, ao estabelecer como critério para determinação de uma residência secundária o facto de a pessoa ocupante da habitação não estar inscrita nos registos da população da comuna, os regulamentos comunais em causa têm como consequência obrigar os funcionários comunitários a pagar o imposto ou a inscreverem-se nos registos da população da comuna para não se presumir que eles têm aí uma residência secundária. Por este motivo, os regulamentos seriam incompatíveis com a alínea b) do artigo 12.° do protocolo, porque ligariam uma consequência fiscal à sua aplicação na medida em que não teriam previsto a isenção das pessoas dispensadas da inscrição nos registos. A Comissão sublinha, a este respeito, que os funcionários se encontram na impossibilidade de pedir a sua inscrição nos registos da população, pois não podem renunciar ao privilégio, previsto na alínea b) do artigo 12.°, concedido, de acordo com o artigo 18.° do protocolo, no interesse das Comunidades. Considera a Comissão que o Governo belga, ao adoptar e aplicar os regulamentos em causa, faltou às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.° do Tratado CEE e da alínea b) do artigo 12.° do protocolo já citado.

17 Além disso, a Comissão entende que, pelo facto de os funcionários comunitários de nacionalidade belga estarem inscritos nos registos da população e serem, por isso, isentos do imposto, a tributação em causa afectaria apenas os funcionários nacionais dos outros Estados-membros, constituindo assim uma discriminação em razão da nacionalidade, proibida pelo artigo 7.° do Tratado. Esses funcionários não teriam sequer o tratamento que é garantido aos trabalhadores nacionais de

outros Estados-membros instalados na Bélgica. A Comissão refere, a este propósito, o acórdão do Tribunal de 13 de Julho de 1983 (Forcheri, 152/82, Recueil 1983, p. 2323).

18 O Governo belga entende que se deve distinguir entre as duas categorias de regulamentos comunais em causa. Os regulamentos da primeira categoria, que prevêem duas condições para a tributação, a saber, a não inscrição no registo da população e a qualidade de proprietário ou de arrendatário de uma residência secundária, não criariam prejuízo para os funcionários comunitários, uma vez que estes poderiam provar que, ainda que não inscritos, a residência que têm na comuna é a sua residência principal. Na segunda categoria, representada pelo regulamento da comuna de Woluwé-Saint-Pierre, que adopta como critério exclusivo a não inscrição no registo, os funcionários comunitários poderiam evitar que lhes fosse aplicado esse regulamento utilizando as vias de direito interno. O Governo belga invoca a este propósito uma decisão da deputação permanente competente, proferida sobre a reclamação de um funcionário, a qual declara ilegal o critério exclusivo da não inscrição.

19 Tão-pouco haveria discriminação em razão da nacionalidade, na acepção do artigo 7.° do Tratado. Todas as residências secundárias, sem distinção, estariam contempladas nos regulamentos comunais e a Comissão não contestaria o direito das comunas de tributar as residências secundárias dos funcionários comunitários.

20 Aquando da audiência, o Governo belga explicou também que foi dirigida às comunas pela autoridade de tutela uma circular, publicada no *Moniteur Belge*, de 17 de Outubro de 1985, convidando-as a modificar os regulamentos em causa por forma a que os funcionários dispensados da inscrição fossem equiparados às pessoas inscritas. As comunas teriam sido, assim, informadas da interpretação oficial dada pelo Governo belga à noção de residência secundária e, consequentemente, estariam conscientes de que todos os recursos contra as decisões de tributação, na base dos regulamentos em causa, dariam lugar à respectiva anulação. Essa circular seria a única medida que o executivo poderia adoptar na altura, uma vez que a necessário aprovar uma lei para que não se presuma que os funcionários dispensados das formalidades de registo têm uma residência secundária na comuna, quando têm aí a sua residência principal.

21 Há que determinar, antes de mais, quais são as obrigações que derivam para os Estados-membros da alínea b) do artigo 12.° do protocolo. Segundo este artigo, «no território de cada Estado-membro e independentemente da sua nacionalidade, os funcionários e outros agentes das Comunidades: a) ..., b) não estão sujeitos, bem como os cônjuges e membros da família a seu cargo, às disposições que limitam a imigração e às formalidades de registo de estrangeiros». Resulta desta disposição que os funcionários e agentes da Comunidade estão isentos de qualquer obrigação de inscrição nos registos da população nos Estados-membros em que as instituições da Comunidade tenham os seus locais de trabalho. Esta interpretação é reforçada pelo artigo 16.° do mesmo protocolo, segundo o qual os nomes e endereços dos funcionários e outros agentes serão comunicados periodicamente aos governos dos Estados-membros. É através dessa comunicação que as autoridades dos Estados-membros do local de trabalho das instituições têm conhecimento dos endereços dos funcionários e outros agentes das Comunidades.

22 De acordo com o artigo 5.° do Tratado, os Estados-membros têm a obrigação de adoptar todas as medidas adequadas para garantir o cumprimento das obrigações resultantes do Tratado, de facilitar à Comunidade o cumprimento da sua missão e de se absterem de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado. Resulta desta obrigação que os Estados-membros devem evitar qualquer medida contrária às disposições do direito comunitário e, por conseguinte, qualquer medida que, contrariando a alínea b) do artigo 12.° do protocolo já referido, tenha como efeito forçar directa ou indirectamente os funcionários e outros agentes da Comunidade a pedir a inscrição nos registos da população. Uma tal obrigação indirecta opera, designadmamente, quando um Estado-membro faz suportar aos funcionários e agentes consequências desfavoráveis por causa da sua não inscrição.

23 No caso presente, ambas as categorias de regulamentos tiveram como resultado sujeitar os funcionários e outros agentes das Comunidades residentes nas áreas territoriais das comunas em causa a uma obrigação indirecta de se inscreverem nos registos da população. Estes regulamentos estão, por isso, em contradição com o artigo 5.° do Tratado, conjugado com a alínea b) do artigo 12.° do protocolo.

24 Esta constatação não é afectada pelo facto de os funcionários e agentes visados pelos regulamentos comunais disporem, para impugnar os actos de tributação que lhes dizem respeito, das vias de recurso jurisdicional que o direito belga faculta aos contribuintes. Com efeito, tal como o Tribunal entendeu no seu acórdão de 17 de

Fevereiro de 1970 (República Italiana, 31/69, Recueil 1970, p. 25,) a possibilidade de recurso para os tribunais nacionais não poderia prejudicar o exercício da acção referida no artigo 169.° do Tratado, dado que ambos prosseguem fins diversos e têm efeitos diferentes.

25 Resta examinar a crítica da Comissão, de acordo com a qual os regulamentos comunais em causa redundariam numa discriminação em razão da nacionalidade e estariam, assim, em contradição com o artigo 7.° do Tratado.

26 É de salientar, a este respeito, que tal discriminação não deriva necessariamente das contestações que antecedem. Com efeito, a obrigação directa ou indirecta de inscrição nos registos da população só pode dizer respeito aos funcionários e agentes que, por qualquer razão, não estejam inscritos nesses registos. Ora, a Comissão não provou que a distinção entre funcionários inscritos e não inscritos constitua uma discriminação em razão da nacionalidade. O fundamento baseado no artigo 7.° do Tratado deve, portanto, ser rejeitado.

27 Resulta do que antecede que há que afirmar que, ao impor, através dos regulamentos fiscais das comunas de Etterbeek, Uccle, Jette, Evere e Woluwé-Saint-Pierre, aos funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias bem como aos seus cônjuges e membros da família a seu cargo, dispensados da inscrição nos registos da população e que têm a sua residência principal naquelas comunas, a obrigação indirecta de se inscreverem nesses registos, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.° do Tratado CEE e da alínea b) do artigo 12.° do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias.

28 Quanto ao pedido da Comissão no sentido de declarar, além disso, que o Reino da Bélgica não cumpriu as suas obrigações: a) ao proceder, através das autoridades comunais, à cobrança dos impostos sobre a residência secundária junto de determinados funcionários que não têm na comuna uma residência secundária, e b) ao não reembolsar os montantes cobrados e os respectivos juros legais, basta afirmar que essas acusações incidem sobre a execução da regulamentação impugnada e não poderiam, por este motivo, ser consideradas como acusações distintas. Por conseguinte, não há necessidade de decidir sobre elas em separado.

Quanto às despesas

29 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo o Reino da Bélgica sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **Ao impor, através dos regulamentos fiscais das comunas de Etterbeek, Uccle, Jette, Evere e Woluwé-Saint-Pierre, aos funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias bem como aos seus cônjuges e membros da família a seu cargo, dispensados da inscrição nos registos da população, que têm a sua residência principal nessas comunas, a obrigação indirecta de se inscreverem nesses registos, o Reino de Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.° do Tratado CEE, e da alínea b) do artigo 12.° do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias.**

2) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 18 de Março de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart