CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 18 de Junho de 1996 *

1. Os presentes pedidos prejudiciais foram apensos pelo Tribunal de Justiça após terem sido submetidos pela Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino (Itália) e pelo Giudice per le indagini preliminari (juiz de instrução) da mesma Pretura circondariale.

2. O juiz coloca as suas questões com carácter subsidiário apenas para o caso de o Tribunal de Justiça declarar inadmissíveis as apresentadas pelo Ministério Público.

A inadmissibilidade das questões submetidas pela Procura della Republica

3. Começarei por assinalar que o Ministério Público italiano não é um órgão jurisdicional habilitado para usar o artigo 177.° do Tratado CEE, razão pela qual devem declarar-se inadmissíveis as questões que, neste caso, pretende submeter ao Tribunal de Justiça.

4. O Tribunal de Justiça delimitou o conceito de órgão jurisdicional para efeitos do artigo 177.° do Tratado, indicando os critérios que deve satisfazer um órgão deste tipo, designadamente a origem legal, o carácter permanente, a jurisdição obrigatória, o processo contraditório e a aplicação das normas de direito. O Tribunal de Justiça completou estes critérios sublinhando designadamente a necessidade de independência que deve ter qualquer instância jurisdicional [1].

5. Embora em dada altura o Ministério Público italiano tenha assumido algumas funções características dos juízes de instrução, que completavam as suas próprias como instituição do Estado encarregada do exercício da acção penal [2], tal não sucedia à data dos autos (Abril de 1995).

1 — Acórdãos de 27 de Abril de 1994, Almelo e o. (C-393/92, Colect., p. I-1477, n.° 21); de 30 de Junho de 1966, Vaassen/Göbbels (61/65, Recueil, p. 377, Colect., p. 401); de 30 de Março de 1993, Corbiau (C-24/92, Colect., p. I-1277), e de 21 de Abril de 1988, Pardini (338/85, Colect. p. 2041).

2 — Assim sucedia no período a que se refere o acórdão de 11 de Junho de 1987, Pretore di Salò/X (14/86, Colect., p. 2545). Nessa época, as funções que exercia o Pretore correspondiam ao mesmo tempo às do Ministério Público e às do juiz de instrução. O Pretore instaurava o inquérito preliminar na qualidade de Ministério Público e, em caso de resultado negativo, proferia o despacho de arquivamento em substituição do juiz de instrução. O Tribunal de Justiça entendeu, por isso, que os Pretori eram magistrados que, num processo como o que tinha dado lugar àquela questão prejudicial, acumulavam as funções de Ministério Público e de juiz de instrução: era, portanto, admissível que colocassem questões prejudiciais já que se tratava de um «órgão jurisdicional que agiu no âmbito geral da sua missão de julgar, com independência e nos termos legais, os processos para os quais a lei lhe atribui competência, ainda que determinadas funções que competem a este órgão jurisdicional no processo que deu origem ao reenvio prejudicial não tenham um carácter estritamente jurisdicional».

* Língua original: espanhol.

6. Actualmente, a Procura della Repubblica italiana não é mais que uma parte no processo penal, que baseia a sua qualidade para agir no seu carácter público e que exerce a acção penal. Não decide, portanto, os litígios, limitando-se a submetê-los ao conhecimento do órgão jurisdicional competente.

7. Por conseguinte, faltam neste caso, pelo menos, dois dos requisitos básicos que o Tribunal de Justiça exige para a admissibilidade das questões prejudiciais:

a) a Procura della Repubblica não é um órgão de jurisdição obrigatória, já que nem sequer é órgão com *iurisdictio* em sentido estrito;

b) a Procura della Repubblica não decide depois de ter ouvido as partes num processo contraditório, dado que ela mesma é parte no processo.

8. Em concreto, o papel do Ministério Público nos inquéritos preliminares de que dimanam as questões prejudiciais foi o de solicitar ao juiz, mediante pedido de 11 de Abril de 1995, que ordenasse a produção de uma prova pericial antecipada que só este pode decidir [3], segundo resulta do despacho do referido juiz de 18 de Abril de 1995.

9. É claro, portanto, que a função da Procura della Repubblica naqueles inquéritos é a de mera parte que solicita ao juiz que ordene a produção de provas. Essa função não tem carácter jurisdicional e não lhe permite, em consequência, submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça [4].

10. A declaração de inadmissibilidade das questões apresentadas pelo Ministério Público contribuirá, também, para clarificar o conceito de «órgão jurisdicional», a que se refere o artigo 177.° do Tratado, cuja interpretação por parte do Tribunal de Justiça deveria, em alguns casos, ser talvez mais rigorosa [5].

3 — A Comissão sublinha, nas suas observações escritas, que o artigo 392.° do código (italiano) de processo penal permite quer ao Ministério Público quer à pessoa sujeita ao referido inquérito «solicitar ao juiz que ordene uma prova pericial ou uma inspecção judicial relacionada com as pessoas, coisas ou lugares cuja situação esteja sujeita a modificações inevitáveis».

4 — Paralelamente, o Ministério Público italiano também não está habilitado para submeter questões de inconstitucionalidade ao Tribunal Constitucional italiano, como este órgão declarou em acórdão de 9 de Abril de 1963 e em despacho de 22 de Janeiro de 1979.

5 — Em certas ocasiões o Tribunal de Justiça chegou a admitir a colocação de questões prejudiciais por parte de órgãos administrativos, de composição duvidosamente independente, cujas decisões eram, além disso, susceptíveis de recurso para verdadeiros órgãos jurisdicionais. Assim, no acórdão de 1 de Abril de 1993, Diversinte e Iberlacta (C-260/91 e C-261/91, Colect., p. I-1885), declarou admissível o pedido prejudicial que lhe tinha sido apresentado por um tribunal económico administrativo espanhol, órgão da administração tributária que carece da natureza jurisdicional.

As questões colocadas pelo Giudice per le indagini preliminari

11. As questões que o órgão jurisdicional suscita surgiram no decurso de inquéritos preliminares em processo penal, contra desconhecidos, após a investigação levada a cabo por inspectores da Unità sanitaria locale de Torino sobre o uso de equipamentos dotados de visor na sede da sociedade Telecom Itália.

12. O Ministério Público italiano, ao presumir a existência de infracções à regulamentação estabelecida para proteger os trabalhadores que utilizam equipamentos dotados de visor, solicitou ao giudice per le indagini preliminari que ordenasse a produção de prova a que anteriormente me referi.

13. O juiz entende que, antes de decidir sobre o pedido de prova antecipada formulado pelo Ministério Público, é necessário verificar se estão presentes os pressupostos do delito e, em especial, se há violação, tal como definida no Decreto legislativo n.° 626, de 19 de Setembro de 1994 [6], artigos 50.° a 59.° do título VI, relativo à utilização de equipamentos dotados de visor.

14. Para isso, considera necessário submeter ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais relativas à interpretação da Directiva 90/270/CEE do Conselho, de 29 de Maio de 1990, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde respeitantes ao trabalho com equipamentos dotados de visor (quinta directiva especial na acepção do n.° 1 do artigo 16.° da Directiva 89/391/CEE) (a seguir «directiva») [7].

15. O teor literal das questões submetidas pelo juiz é o seguinte:

«Interessa especialmente obter uma interpretação do artigo 2.°, alínea c), na parte em que fala de 'qualquer trabalhador que utilize habitualmente e durante um período significativo do seu trabalho normal um equipamento dotado de visor', a fim de apurar se esta disposições exclui os casos concretos acima referidos (utilização ao longo de toda a semana de trabalho, mas não sempre durante quatro horas consecutivas, ou utilização durante mais de quatro horas consecutivas mas não ao longo de toda a semana de trabalho: por exemplo, durante um grande número de horas consecutivas por dia, mas durante toda a semana de trabalho, menos um dia).

Tendo além disso em conta o disposto no artigo 55.° do Decreto legislativo n.° 626 de 1994, que prescreve exames médicos periódi-

6 — GURI n.° 265, de 12 de Novembro de 1994, Supplemento ordinario n.° 141.

7 — JO L 156, p. 14.

cos referindo-se exclusivamente aos trabalhadores classificados como aptos, sob determinadas condições, e aos trabalhadores com mais de 45 anos, parecendo que apenas impõe exames por especialistas depois do exame médico preventivo, limitando-se a prever controlos oftalmológicos a pedido do trabalhador, e dado que o pedido feito pelo agente do Ministério Público impõe a este juiz que pondere a duração das pausas concedidas aos trabalhadores da Telecom Italia e a adequação da vigilância médica sobre os mesmos, impõe-se outro esclarecimento preliminar no que respeita ao alcance do artigo 9.°, n.°s 1 e 2, da Directiva 90/270, a fim de apurar se o n.° 1 prescreve um 'exame adequado dos olhos e da vista' para todos os trabalhadores ou se o limita a categorias determinadas (eventualmente com base em dados etários) e se o n.° 2 prescreve um exame oftalmológico mesmo após o exame médico normal, e não só após o exame médico preventivo.

Tendo finalmente em conta os resultados das inspecções técnicas em postos de trabalho em que se perspectivam problemas inerentes à relação de luminescência e aos dados microclimáticos, que implicam uma apreciação sobre a existência de hipóteses de crime, e visto que o artigo 58.° do decreto legislativo estabelece uma obrigação de tornar os postos de trabalho conformes às prescrições mínimas do Anexo VII e que tal anexo comporta uma única rubrica destinada a regular a questão dos equipamentos, pergunta-se se os artigos 4.° e 5.° da Directiva 90/270 impõem a adequação às prescrições de qualquer posto de trabalho [artigo 2.°, alínea b)], ou apenas aqueles que são utilizados por trabalhadores na acepção do artigo 2.°, alínea c) e, em especial, se tal adequação deve abranger igualmente as prescrições dos pontos 2 e 3 do anexo da directiva (prescrições mínimas — ponto 2: Meio ambiente; ponto 3: Interface computador/homem)».

O contraste entre a directiva e a disposição interna que tipifica as infracções puníveis

16. Conforme já referi, a regulamentação interna aplicável ao caso em apreço é o Decreto legislativo n.° 626, de 19 de Setembro de 1994, que, segundo o despacho de reenvio, «deu execução à Directiva 90/270/CEE».

17. Por seu turno, a directiva responde às exigências do artigo 118.°-A do Tratado, que obriga o Conselho a adoptar, mediante este tipo de actos normativos, as prescrições mínimas para promover a melhoria, nomeadamente, das condições de trabalho para protegerem a segurança e a saúde dos trabalhadores.

18. Em concreto, a directiva é uma das regulamentações específicas adoptadas de acordo com o n.° 1 do artigo 16.° da Directiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destina-

das a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho [8].

19. A leitura das questões suscitadas pelo tribunal *a quo* revela, em minha opinião, pesem embora algumas afirmações aparentemente contrárias, que o seu objectivo não é tanto o de obter uma interpretação da directiva, mas o de assinalar manifestamente os pontos em que o decreto legislativo se afasta desta e saber que incidência possa ter semelhante facto.

20. As três questões prejudiciais partem, com efeito, de um pressuposto comum: o contraste entre a directiva e o decreto legislativo cujas disposições seriam, em parte, divergentes nos seguintes pontos:

a) o conceito de «trabalhador que utiliza habitualmente equipamento dotado de visor»;

b) a extensão e a obrigatoriedade do exame dos olhos e da vista;

c) o alcance das prescrições mínimas do anexo, relativamente aos postos de trabalho a que se refere.

21. Sobre cada um destes três pontos, o tribunal de reenvio refere a disposição nacional aplicável (artigos 51.°, 55.° e 58.° do decreto legislativo) para, em seguida, a comparar com o disposto na directiva.

22. Relativamente ao primeiro dos pontos colocados, a alínea c) do artigo 51.° do decreto legislativo define trabalhador, para efeitos do título VI, como aquele que «utiliza um equipamento dotado de visor de modo sistemático e habitual, num mínimo de quatro horas consecutivas por dia, dedução feita das pausas a que se refere o artigo 54.°, durante toda a semana de trabalho».

23. Quanto a esta mesma questão, a alínea c) do artigo 2.° da directiva define trabalhador como «qualquer trabalhador na acepção da alínea a) do artigo 3.° da Directiva 89/391/CEE, que utilize habitualmente e durante um período significativo do seu trabalho normal um equipamento dotado de visor».

24. A comparação entre as disposições permite constatar que a «definição» de trabalha-

8 — JO L 183, p. 1.

dor protegido é, nos termos da regulamentação italiana, mais restritiva que a comunitária. O decreto legislativo exclui da categoria de «trabalhadores» para efeitos do seu título VI — e, portanto, das medidas que prevê para a protecção da sua saúde — numerosos empregados que, de acordo com a directiva, deveriam ser nesta incluídos.

25. Assim sucede, em especial, com os trabalhadores que utilizam visores durante, por exemplo, três horas e meia diárias ou durante toda a semana, ou inclusive durante mais de quatro horas diárias, mas não todos os dias da semana de trabalho.

26. As referidas pessoas, como sublinharam a Comissão e o Governo austríaco nas suas alegações, deveriam caber no âmbito de aplicação da directiva, pois passam parte significativa do seu tempo de trabalho com equipamento dotado de visor. Não obstante, a aplicação do decreto legislativo vem excluí-las das medidas de protecção estabelecidas no seu título VI, pois não as considera «trabalhadores» para efeitos deste título.

27. Relativamente ao segundo ponto (a vigilância médica), o artigo 55.° do decreto legislativo prescreve exames médicos periódicos referindo-se exclusivamente aos trabalhadores classificados como «aptos sob certas condições» e aos trabalhadores com mais de 45 anos de idade. Para além disso, «parece», afirma o órgão jurisdicional nacional, que apenas prescreve exames de especialistas após o exame médico preventivo e limita-se a estabelecer o controlo oftalmológico a pedido do trabalhador, sempre que este suspeite que se tenha verificado uma alteração da sua acuidade visual, confirmada pelo médico.

28. Quanto a esta mesma questão, o artigo 9.° da directiva dispõe:

«1. Os trabalhadores beneficiarão de um exame adequado dos olhos e da vista, efectuado por uma pessoa que possua as necessárias qualificações:

— antes de iniciarem o trabalho com visor,

— depois disso, periodicamente, e

— quando surgirem perturbações visuais que tenham podido resultar do trabalho com visor.

2. Os trabalhadores beneficiarão de um exame médico oftalmológico se os resultados do exame referido no n.° 1 demonstrarem a sua necessidade.»

29. Mais uma vez, a disposição italiana restringe a protecção da saúde no local de trabalho exigida pela directiva, pois enquanto, segundo esta, todos os trabalhadores incluídos no seu âmbito de aplicação têm direito a um exame periódico dos olhos e da vista, o decreto legislativo só reconhece o referido direito a determinadas categorias de trabalhadores, e não a todos.

30. Finalmente, no que se refere ao terceiro ponto, o artigo 58.° do decreto legislativo estabelece a obrigação de os postos de trabalho satisfazerem as prescrições mínimas do Anexo VII, que consta unicamente de um número, destinado a regulamentar as instalações ou equipamentos dotados de visor.

31. Quanto a este mesmo ponto, a directiva exige, com clareza, que a entidade patronal tome as medidas apropriadas para que os postos de trabalho obedeçam às prescrições mínimas previstas no anexo [9] relativas não apenas aos equipamentos [10] (n.° 1), mas também ao ambiente do posto de trabalho [11] (n.° 2) e ao «interface computador/homem» [12] (n.° 3).

32. Tal como nos outros pontos já examinados sumariamente também neste a directiva é mais rigorosa que o decreto legislativo italiano, que, mais uma vez, diminui o nível mínimo de exigências em matéria de protecção da saúde no local de trabalho impostas por aquela.

33. Com efeito, enquanto a directiva impõe prescrições mínimas tanto no que respeita aos postos de trabalho com equipamentos dotados de visor, como ao meio ambiente e aos programas de computador, o decreto legislativo limita-se ao primeiro dos três capítulos, omitindo as exigências relativamente aos outros dois [13].

9 — Os artigos 4.° e 5.° da directiva referem-se, respectivamente, a postos de trabalho utilizados em serviço pela primeira vez depois de 31 de Dezembro de 1992, que deverão obedecer às prescrições desde o início, e a postos de trabalho já existentes em 31 de Dezembro de 1992, que devem obedecer às prescrições mínimas o mais tardar quatro anos após esta data.

10 — Entre as prescrições mínimas a que se refere este número encontram-se as relativas ao visor, ao teclado, à mesa ou superfície de trabalho, à cadeira de trabalho.

11 — Este número do anexo inclui disposições mínimas relativas a determinadas condições relacionadas com o meio ambiente que deve rodear o posto de trabalho: espaço, iluminação, reflexos e encandeamentos, ruído, calor, radiações e humidade.

12 — Este número do anexo contém uma série de prescrições ergonómicas que o empresário deverá ter em conta na elaboração, escolha, compra e modificação de programas, bem como na definição das tarefas que impliquem a utilização de visores.

13 — A omissão foi realçada por Silvia Bertocco na sua obra *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionali del lavoro. Il recepimento della direttiva CEE 89/391 nell'ordinamento nazionale*, 1995, p. 127, ao afirmar que «o decreto legislativo em matéria de segurança é um complexo conjunto normativo, tecnicamente discutível pela sua linguagem confusa, não melhorado por alguns erros notórios, como o demonstra a falta de dois números no Anexo VII: a) omitiram-se as prescrições ergonómicas relativas ao ambiente de trabalho e à interface computador/homem, cuja regulamentação está prevista nos n.os 2 e 3 do anexo da Directiva 90/270 que enuncia um certo número de regras».

34. A conclusão de tudo isso — atrevo-me a dizer já intuída pelo órgão jurisdicional de reenvio ao submeter as questões prejudiciais — levará a constatar uma eventual deficiência na transposição da directiva por parte das autoridades italianas, deficiência que diminui o limite mínimo de protecção da saúde dos trabalhadores exigido pelo direito comunitário [14].

35. Como a seguir exporei, essa conclusão resulta, não obstante, irrelevante num processo penal que tem como objectivo saber se a entidade patronal em questão incorreu em responsabilidade criminal ao violar a legislação italiana, e não a comunitária.

36. A interpretação e aplicação do direito nacional são tarefas da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais nacionais. Não pretendendo interferir na referida competência, creio no entanto necessário precisar que para decidir quanto à existência do delito, que deu lugar a diligências de instrução, o órgão jurisdicional italiano não pode tomar em consideração elementos normativos alheios às suas próprias leis penais quando esses elementos — como no caso vertente — evidenciam a existência de condutas prejudiciais à saúde dos trabalhadores, não conformes com a regulamentação comunitária, mas não puníveis nos termos da regulamentação nacional.

37. Com efeito, não será punível a conduta de uma entidade patronal italiana que não adoptou as medidas de protecção — por exemplo, quanto ao exame da vista ou às prescrições mínimas relativas ao ambiente no posto de trabalho — relativamente a determinados empregados a quem é aplicável a noção de «trabalhador» protegido, de acordo com a directiva, mas que são excluídos da referida categoria de trabalhadores nos termos do decreto legislativo.

38. Não oferece dúvidas que a aplicação correcta da directiva impõe a protecção daquelas pessoas e que o Estado italiano a deve garantir. No entanto, se a lei nacional não incluiu na tipificação penal correspondente uma determinada conduta nesse domínio, nem a aplicação nem a interpretação da directiva são suficientes para justificar, em tais casos, a sanção penal [15].

39. O artigo 89.° do decreto legislativo pune com penas de prisão e multa «a violação do artigo 58.°» cometida por empregadores ou

14 — Para poder tirar as consequências desta afirmação com todo o rigor exigível, seria necessário que se tivesse intentado uma acção por incumprimento contra a República Italiana (Estado-Membro que, aliás, não interveio neste reenvio prejudicial). De acordo com reiterada jurisprudência do Tribunal de Justiça, este, no âmbito de aplicação do artigo 177.° do Tratado, não é competente para decidir da compatibilidade de uma disposição nacional com o direito comunitário.

15 — Tal não implica que, noutra área distinta da meramente penal, a aplicação e interpretação da directiva esteja desprovida de consequências. Assim, no domínio do direito do trabalho e da segurança social os trabalhadores poderão invocar, inclusive contra o próprio Estado, as medidas de protecção que a directiva visa garantir.

directores da empresa. Por seu turno, o artigo 90.° prevê as mesmas penas para a «inobservância das prescrições mínimas a que se referem o artigo 55.°, n.^{os} 1, 3 e 4, e o artigo 58.°», quando esse desrespeito seja imputável aos quadros da empresa.

40. Assim, a lei italiana, através da conjugação de vários preceitos, descreve em termos bem precisos as condutas que pretende sancionar com penas de prisão e multa: deixa assim fora do âmbito penal todas as outras condutas específicas relativas à segurança e saúde dos trabalhadores que utilizam equipamentos dotados de visor.

41. Essa realidade normativa — que tanto pode ser fruto de uma decisão consciente como de uma mera lacuna da lei — não pode ser corrigida mediante uma interpretação extensiva do decreto legislativo ainda que seja para colocá-la em conformidade com a directiva [16].

42. Estas afirmações requerem talvez uma análise mais aprofundada das relações entre a transposição das directivas e o direito penal nacional.

16 — Quanto ao mais, a directiva em caso algum exige que o seu cumprimento seja garantido mediante sanções de natureza penal.

A incidência das directivas na interpretação das disposições penais nacionais

43. O ponto de partida do meu raciocínio é o primado do princípio da legalidade penal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) com o seu corolário de proibição de interpretações extensivas em desfavor do arguido. Não creio que alguém discuta hoje que se trata de um princípio comum às tradições constitucionais de todos os Estados-Membros.

44. Trata-se, além disso, de um princípio cujo respeito é garantido pelo n.° 1 do artigo 7.° da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950), nos termos da qual: «Ninguém pode ser condenado por uma acção ou uma omissão que, no momento em que foi cometida, não constituía infracção segundo o direito nacional ou internacional. Igualmente não pode ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infracção foi cometida» [17].

45. O juiz penal italiano vê-se obrigado, por força daquele princípio, a aplicar as leis

17 — O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em acórdão de 25 de Maio de 1993, no processo Kokkinakis/Grécia (A 260-1 1993), sublinhou que o n.° 1 do artigo 7.° da Convenção não se limita a proibir a aplicação retroactiva da lei penal contra o acusado; consagra, em termos gerais, o princípio de que só a lei pode definir os crimes e estabelecer as penas, bem como o princípio de que a lei penal não pode ser interpretada extensivamente contra o arguido, como seria o caso, por exemplo, mediante a aplicação por analogia.

internas que tipificam as infracções puníveis (crimes, delitos, infracções, faltas ou contravenções) de acordo com os seus próprios termos, sem que a repressão penal possa atingir condutas que, mesmo que devessem ter sido tipificadas, de facto não o foram em Itália.

46. A falta de tipificação, por parte de um Estado-Membro, de condutas que de acordo com a regulamentação comunitária devem considerar-se ilícitas poderá, para além do mais, constituir um eventual incumprimento do referido Estado [18], contra o qual a Comissão ou outro Estado-Membro podem intentar uma acção ao abrigo dos artigos 169.° e 170.° do Tratado, mas não permite que os cidadãos do referido Estado sejam perseguidos penalmente por factos, que são ilícitos à luz da regulamentação comunitária, mas não puníveis nos termos da lei nacional.

47. Estas considerações foram acolhidas pelo Tribunal de Justiça em diversos acórdãos, que sublinham manifestamente a impossibilidade de serem invocadas contra particulares, especialmente em matéria penal, directivas comunitárias não transpostas para o direito interno.

48. O Tribunal de Justiça declarou no acórdão de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall [19], que uma directiva não pode, por si só, criar obrigações na esfera jurídica de um particular e que uma disposição de uma directiva não pode ser, portanto, invocada, enquanto tal, contra tal pessoa.

49. No acórdão Pretore di Salò/X, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que «de uma directiva não transposta para a ordem jurídica interna de um Estado-Membro não podem, portanto, resultar obrigações para os particulares, nem em relação a outros particulares nem, por maioria de razão, em relação ao próprio Estado».

50. No processo Pretore di Salò/X, o órgão jurisdicional de reenvio pretendia saber se a regulamentação então vigente em Itália em matéria de protecção das águas contra a contaminação se era conforme aos princípios e objectivos de qualidade estabelecidos por

18 — Para tal será necessário que concorram as circunstâncias a que se refere o Tribunal de Justiça no acórdão de 26 de Outubro de 1995, Siesse (C-36/94, Colect., p. I-3573, n.° 20): «... deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, confirmada pelos acórdãos de 8 de Junho de 1994, Comissão/Reino Unido (C-382/92, Colect., p. I-2435, n.° 55, e C-383/92, Colect., p. I-2479, n.° 40), quando uma regulamentação comunitária não preveja uma sanção específica em caso de violação das suas disposições ou remeta, nesse ponto, para as disposições nacionais, o artigo 5.° do Tratado impõe aos Estados-Membros que tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário. Para esse efeito, ao mesmo tempo que conservam um poder discricionário quanto à escolha das sanções, devem velar para que as violações da regulamentação comunitária sejam punidas em condições substantivas e processuais análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo.»

19 — 152/84, Colect., p. 723 e segs., especialmente p. 737.

uma directiva comunitária [20]. Tinha-se julgado necessário obter uma resposta a esta questão para efeitos da possível incriminação de condutas que de acordo com a regulamentação interna não eram puníveis, mas poderiam ser eventualmente ilícitas à luz da directiva.

51. No dispositivo do seu acórdão, o Tribunal respondeu que uma directiva não pode ter como efeito, por si própria e independentemente de uma lei interna de um Estado-Membro adoptada para a sua aplicação, determinar ou agravar a responsabilidade penal daqueles que infringem as suas disposições. O Tribunal de Justiça negou-se pois a efectuar a comparação entre a regulamentação interna e a regulamentação comunitária que constituía a questão principal do reenvio.

52. No acórdão de 8 de Outubro de 1987, Kolpinghuis Nijmegen [21], o Tribunal de Justiça reafirmou novamente que uma directiva não pode, por si própria e independentemente de uma lei interna de um Estado-Membro adoptada para a sua aplicação, determinar ou agravar a responsabilidade penal daqueles que infringem as suas disposições [22].

53. A doutrina do Tribunal de Justiça mostra-se, deste modo, respeitadora da garantia que, para os cidadãos dos Estados-Membros, o princípio da legalidade penal comporta. Esse princípio, enquanto direito fundamental da pessoa, confere a todos a segurança jurídica de que a sua conduta só será objecto de repressão penal se tiver violado uma norma nacional que, previamente, tipifica essa conduta como infracção.

54. O Tribunal de Justiça, nos acórdãos referidos, optou, portanto, por considerar o princípio da legalidade penal como um limite inerente à eficácia das directivas comunitárias.

55. Esta doutrina, que resultou de situações em que uma directiva não tinha sido ainda transposta para o direito interno, pode ser extensiva aos casos em que já foi efectuada a sua transposição?

56. Em minha opinião, a resposta deve ser afirmativa sempre que as consequências da aplicação ou interpretação da directiva impliquem, para o arguido, a constituição ou o agravamento da responsabilidade penal que, noutras circunstâncias, não se verificaria.

57. Já sublinhei anteriormente que o princípio da legalidade penal desempenha, nos

20 — Directiva 78/659/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes (JO L 222, p. 1; EE 15 F2 p. 111).

21 — 80/86, Colect., p. 3969.

22 — Naquele caso, o juiz neerlandês perguntava se uma autoridade nacional pode invocar, contra os seus nacionais, uma disposição de uma directiva relativamente à qual o Estado-Membro não adoptou leis ou normas de aplicação.

sistemas jurídicos dos diferentes Estados-Membros, um papel-chave que se estende não só à prévia descrição tipificada da conduta punível (*lex previa*), mas também à sua interpretação (*lex certa*).

58. A base legal para a aplicação das sanções penais terá de ser, portanto, clara e inequívoca, isto é, desprovida de ambiguidades. É certo que a norma penal também necessita de interpretação por parte dos tribunais, mas estes não podem suprir as lacunas da tipificação penal, socorrendo-se da interpretação extensiva.

59. É certo que, quando existe uma norma nacional aprovada como resultado da transposição de uma directiva, as exigências gerais do direito comunitário determinam, em princípio, que o tribunal nacional tome em consideração a referida directiva como elemento interpretativo da norma interna [23].

23 — Nesses termos se pronunciou o Tribunal de Justiça no acórdão de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann (C-14/83, Recueil, p. 1891), afirmando que «a obrigação dos Estados-Membros, decorrente de uma directiva, de atingir o resultado por ela prosseguido, bem como o seu dever, por força do artigo 5.° do Tratado, de tomar todas as medidas gerais ou especiais adequadas a assegurar a execução dessa obrigação, impõem-se a todas as autoridades dos Estados-Membros, incluindo, no âmbito das suas competências, os órgãos jurisdicionais». O acórdão de 13 de Novembro de 1990, Marleasing (C-106/89, Colect., p. I-4135), vai na mesma linha.

60. Se tal operação interpretativa tiver como resultado determinar ou agravar a responsabilidade do arguido, o que não sucederia noutras circunstâncias, surge um conflito entre dois princípios: o que impede a interpretação extensiva em matéria penal, e o que obriga os órgãos jurisdicionais nacionais a interpretar o seu próprio direito em conformidade com as directivas.

61. A solução que foi dada a esse conflito pelo Tribunal de Justiça consta dos n.os 12 e 13 do acórdão Kolpinghuis Nijmegen, já referido:

— por um lado, ao aplicar o direito nacional, e em particular as disposições de uma lei nacional especialmente aprovada com a finalidade de dar cumprimento à directiva, o órgão jurisdicional nacional deve interpretar o seu direito nacional à luz do texto e dos objectivos da directiva, com vista a alcançar o resultado referido no terceiro parágrafo do artigo 189.° do Tratado;

— no entanto, esta obrigação de o juiz nacional ter em conta o conteúdo da directiva é limitada pelos princípios gerais de direito que fazem parte do direito comunitário e designadamente os da segurança jurídica e da não retroactividade.

62. A lei penal interna deve ser interpretada, portanto, de acordo com os critérios hermenêuticos e os princípios próprios desta parte da ordem jurídica, marcadamente moldado pelas garantias individuais, princípios de entre os que se destaca o da segurança jurídica, que no âmbito penal se traduz, precisamente, no princípio da legalidade.

63. O princípio da segurança jurídica assim entendido impede que se possa invocar uma directiva comunitária para alargar, *contra reum*, as condutas penais tipificadas a pressupostos distintos daqueles que estritamente configuram a descrição dos factos puníveis levada a cabo pelo direito penal nacional [24].

64. Tudo isto nada tem a ver com o fenómeno inverso, em que aplicação do direito comunitário conduz à licitude de uma conduta tipificada como infracção penal pela lei nacional. Nesse caso, o primado do direito comunitário determina a inaplicabilidade da norma penal interna, que, por essa mesma razão, perde a sua legitimidade para servir de base ao procedimento criminal [25].

A aplicação do princípio da legalidade penal ao caso vertente

65. O exame do caso dos autos demonstra, com clareza, que a interpretação da directiva solicitada pelo juiz italiano em caso algum serviria para atenuar, bem pelo contrário, uma hipotética responsabilidade penal.

66. Com efeito, já evidenciei o contraste entre a directiva e o decreto legislativo italiano, que diminui o limite mínimo de protecção da saúde dos trabalhadores exigido pela regulamentação comunitária.

24 — O advogado-geral F. G. Jacobs é da mesma opinião nas suas conclusões no processo Vessoso e Zanetti (acórdão de 28 de Março de 1990, C-206/88 e C-207/88, Colect., p. 1461, pontos 25 e 26). De acordo com essas conclusões, «esta regra deve, em meu entender, sofrer algumas restrições num processo crime, em que a interpretação, por esta forma, da legislação nacional conduziria a criar responsabilidade criminal em circunstâncias em que essa responsabilidade não existiria de acordo com a legislação nacional considerada isoladamente. A razão para esta restrição é que uma interpretação extensiva da legislação penal vai contra o princípio fundamental da legalidade (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).
... Não penso que os órgãos jurisdicionais nacionais sejam obrigados, no plano do direito comunitário, a interpretar a legislação nacional à luz da letra e objectivos das directivas em que o resultado seria o de criar responsabilidade criminal que de outra forma não existiria. Compete aos órgãos jurisdicionais de reenvio verificar se a legislação nacional em causa pode ser interpretada em conformidade com as directivas relevantes, sem recurso a uma interpretação extensiva que seria contrária ao princípio da legalidade».

25 — O exemplo mais recente, a este propósito, foi examinado no acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1995, Bordessa e o. (C-358/93 e C-416/93, Colect., p. I-361). O juiz espanhol colocava a questão da compatibilidade com o direito comunitário de uma lei nacional que sujeitava a exigência de autorização administrativa prévia para determinados movimentos de capitais e acompanhada de sanções penais ao incumprimento da referida obrigação. A resposta do Tribunal de Justiça foi que os artigos 1.° e 4.° da Directiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1988, para a execução do artigo 67.° do Tratado (JO L 178, p. 5), opõem-se a que uma exportação de moedas, de notas de banco ou de cheques ao portador esteja dependente duma autorização prévia e acrescentou que as disposições do artigo 1.°, em conjugação com o artigo 4.° da directiva, podem ser invocadas perante o tribunal nacional e implicar a inaplicabilidade das normas nacionais que lhes são contrárias.

67. O que o juiz pretende saber é, no fundo, não tanto a interpretação de alguns preceitos da directiva que são suficientemente claros, mas antes se esta permite excluir do seu âmbito de aplicação determinados comportamentos que o decreto legislativo não sanciona, quer porque não os tipifica, quer porque define os elementos da infracção penal em termos diferentes dos que a directiva utiliza para o efeito.

68. A interpretação das disposições da directiva objecto das questões prejudiciais resulta da sua própria formulação, e com a qual estão de acordo todas as partes intervenientes:

a) O conceito de «trabalhador que utilize habitualmente e durante um período significativo do seu trabalho normal um equipamento dotado de visor» (artigo 2.° da directiva) aplica-se a quem trabalha habitualmente com o referido visor durante quatro horas diárias, ainda que não todos os dias da semana de trabalho. Pode aplicar-se, igualmente, a quem trabalhe todos os dias da semana com o referido visor mas não necessariamente durante quatro horas consecutivas, cabendo ao órgão jurisdicional nacional apreciar o carácter «relevante» ou significativo, em cada caso, do tempo de permanência de determinados trabalhadores diante dos equipamentos em causa.

b) O exame dos olhos e da vista, quer se realize antes de iniciarem o trabalho com visor, quer depois disso periodicamente (n.° 1 do artigo 9.° da directiva), abrange todos os trabalhadores incluídos no âmbito de aplicação da directiva. O exame médico oftalmológico a que se refere o n.° 2 do artigo 9.° da directiva pode revelar-se necessário em qualquer das três hipóteses a que se refere o n.° 1 do mesmo artigo.

c) Os artigos 4.° e 5.° da directiva referem-se expressamente aos «postos de trabalho» definidos na alínea b), do artigo 2.°, e exigem o cumprimento de todas as prescrições mínimas que figuram no anexo relativas a equipamento, meio ambiente e interface computador/homem.

69. Se o Tribunal de Justiça devesse declarar a regulamentação italiana contrária à directiva e declarasse, de modo formal, que esta última não permite restringir o conceito de trabalhador que habitualmente trabalha com equipamento dotado de visor, nem limitar os cuidados oftalmológicos, nem reduzir as prescrições mínimas enunciadas nos três parágrafos do anexo às que figuram num só destes, continuaria a ser indiscutível que as condutas das entidades patronais em consonância com o disposto no decreto legislativo não podiam ser incriminadas.

70. Por outras palavras, ainda que o decreto legislativo exclua de qualquer sanção penal comportamentos que uma correcta interpretação da directiva não permitiria considerar conformes com a regulamentação comunitária, essa circunstância, não pode prejudicar penalmente quem tenha respeitado a regulamentação interna, por muito incorrecta que tenha sido a transposição da directiva.

71. Daí se deduz que não é necessária uma resposta pormenorizada do Tribunal de Justiça sobre cada um dos artigos da directiva objecto da questão, como o pretende o órgão jurisdicional de reenvio. Basta, pelo contrário, avançar um pouco mais na linha dos acórdãos Pretore di Salò/X e Kolpinghuis Nijmegen.

72. Com efeito, se nesses acórdãos o Tribunal de Justiça consagrou a inviabilidade das directivas para gerar ou agravar responsabilidade penal enquanto não forem transpostas para o direito nacional, a mesma tese deve ser alargada às situações em que há deficiências na transposição, isto é, quando já se procedeu a uma adaptação do direito interno [26].

73. Quando a lei interna de aplicação da directiva não tipificou como infracções puníveis determinados comportamentos que o deveriam ter sido [27], ou quando tenha definido os elementos constitutivos das infracções penais num sentido distinto do previsto pela directiva, o mesmo raciocínio jurídico subjacente naqueles acórdãos é igualmente aplicável nestas hipóteses.

74. A identidade das razões jurídicas conduz à identidade de conclusões: ninguém pode ser punido em virtude de uma interpretação extensiva de uma norma penal nacional para torná-la conforme com uma directiva comunitária, nem por factos que, segundo aquela norma, não são puníveis.

75. Também nesses casos, o princípio da legalidade penal se erige, com a mesma força, em limite insuperável perante os efeitos das directivas e a exigência de interpretar o direito interno em conformidade com as mesmas.

76. Isso obedece não a uma qualquer supremacia da lei penal interna (que o Estado-Membro respectivo deverá alterar, uma vez

26 — Isso servirá talvez, além disso, para evitar a proliferação deste tipo de questões prejudiciais em processos penais similares ao dos autos. Presentemente correm no Tribunal de Justiça os processos C-168/95, por um lado, e C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, por outro, e têm todos por objecto questões prejudiciais quanto à incidência de diversas directivas em matéria de ambiente em vários processos penais italianos. As conclusões do advogado-geral B. Elmer apresentadas em 12 de Março de 1996 no primeiro dos referidos processos, reiteram, mais uma vez, a tese do acórdão Pretore di Salò.

27 — No sentido a que se referem os acórdãos referidos na nota 18.

demonstrado o seu incumprimento do direito comunitário), mas sim ao respeito de um dos princípios comuns às tradições constitucionais dos Estados-Membros que é, ao mesmo tempo, direito fundamental dos cidadãos desses Estados e princípio básico do próprio direito comunitário.

77. Em todo o caso, se o Tribunal de Justiça considerar conveniente fornecer ao tribunal *a quo* a interpretação pormenorizada de cada um dos pontos da directiva objecto das questões prejudiciais, em minha opinião, a resposta deverá ser a que expressei anteriormente.

Conclusão

78. À luz das considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça:

«1) Julgue inadmissíveis as questões submetidas pela Procura della Repubblica presso da Pretura circondariale di Torino, no processo C-74/95, por não terem sido formuladas por um órgão jurisdicional habilitado para o efeito nos termos do artigo 177.° do Tratado CE.

2) Declare que a interpretação da Directiva 90/270/CEE do Conselho, de 29 de Maio de 1990, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde respeitantes ao trabalho com equipamentos dotados de visor (quinta directiva especial na acepção do artigo 16.°, n.° 1, da Directiva 89/391/CEE), não pode determinar ou agravar a responsabilidade penal dos que infringem as suas disposições, quando a lei interna adoptada por um Estado-Membro para a sua aplicação não tipificou determinados comportamentos como infracções puníveis, ou definiu os elementos constitutivos das infracções penais num sentido diferente do previsto pela directiva.

3) A título subsidiário, declare que:

a) O conceito de 'trabalhador que utilize habitualmente e durante um período significativo do seu trabalho normal um equipamento dotado de visor' (artigo 2.° da Directiva 90/270) aplica-se a quem trabalhe habitualmente com os referidos equipamentos durante quatro horas diárias, ainda que não todos os dias da semana de trabalho. Pode aplicar-se igualmente a quem

trabalhe todos os dias da semana com o referido visor, mas não necessariamente durante quatro horas consecutivas, cabendo ao órgão jurisdicional nacional apreciar o carácter relevante ou significativo, em cada caso, do tempo de permanência dos trabalhadores em questão diante dos equipamentos em causa.

b) Os exames dos olhos e da vista, quer se realize antes de iniciarem o trabalho com visor, quer depois disso, periodicamente (n.° 1 do artigo 9.° da Directiva 90/270/CEE), abrangem todos os trabalhadores incluídos no âmbito de aplicação da directiva. O exame oftalmológico a que se refere o n.° 2 do artigo 9.° da directiva pode revelar-se necessário perante qualquer das três hipóteses a que se refere o n.° 1 do mesmo artigo.

c) Os artigos 4.° e 5.° da Directiva 90/270 referem-se expressamente aos postos de trabalho definidos na alínea b) do artigo 2.° e exigem o cumprimento de todas as prescrições mínimas que figuram no anexo da directiva relativas a equipamento, meio ambiente e interface computador/homem».