DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)
25 de Fevereiro de 2003 *

No processo C-445/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Tribunale di Biella (Itália), destinado a obter, no litígio pendente nesse órgão jurisdicional entre

Roberto Simoncello,

Piera Boerio

e

Direzione Provinciale del Lavoro,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 48.° e 52.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.° CE e 43.° CE), bem como do artigo 90.° do Tratado CE (actual artigo 86.° CE),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans (relator), presidente de secção, A. La Pergola e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: R. Grass,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Despacho

1 Por despacho de 18 de Outubro de 2001, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de Novembro seguinte, o Tribunale di Biella submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, uma questão prejudicial relativa à interpretação dos artigos 48.° e 52.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.° CE e 43.° CE), bem como do artigo 90.° do Tratado CE (actual artigo 86.° CE).

2 Essa questão foi suscitada no quadro de um litígio que opõe R. Simoncello e P. Biero, sócios e representantes legais da sociedade Mergellina Snc, à Direzione Provinciale del Lavoro, a propósito de uma sanção administrativa por esta imposta pelo facto de a referida sociedade ter contratado trabalhadores sem ter notificado esses contratos à Sezione Circondariale per l'Impiego (serviço de emprego).

Enquadramento jurídico

3 O artigo 9.°-A, segundo parágrafo, da Lei n.° 608, de 28 de Novembro de 1996 (GURI n.° 281, de 30 de Novembro de 1996, suplemento ordinário n. ° 209, a seguir «Lei n.° 608/1996»), dispõe:

«No prazo de cinco dias a contar da data de uma contratação efectuada nos termos do primeiro parágrafo, a entidade patronal deve informar a Sezione Circoscrizionale per l'Impiego por comunicação contendo o nome do trabalhador contratado, a data do contrato, o tipo de contrato, a qualificação, o salário e o estatuto.»

4 O décimo terceiro parágrafo do artigo 10.° do Decreto legislativo n.° 469, de 23 de Dezembro de 1997 (GURI n.° 5, de 8 de Janeiro de 1998, a seguir «Decreto legislativo n.° 469/1997»), estipula:

«As disposições da Lei n.° 264, de 29 de Abril de 1949, e das leis posteriores que a alteraram e completaram não se aplicam às pessoas singulares e colectivas autorizadas a exercer uma actividade de mediação em matéria de mão-de-obra nos termos do presente artigo.»

O litígio do processo principal e a questão prejudicial

5 O Tribunale di Biella constatou que a sociedade Mergellina Snc contratou trabalhadores sem notificar os respectivos contratos à Sezione Circondariale per l'Impiego em conformidade com o disposto no artigo 9.°-A da Lei n.° 608/1996.

6 No órgão jurisdicional de reenvio, os recorrentes no processo principal alegam que essa disposição não pode servir de fundamento à aplicação de uma sanção. Com efeito, é contrária ao direito comunitário na medida em que diz respeito ao regime italiano de colocação de mão-de-obra que o Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 11 de Dezembro de 1997, Job Centre (C-55/96, Colect., p. I-7119), declarou violar o artigo 90.° do Tratado, por instituir um monopólio de Estado contrário ao regime da livre concorrência.

7 A esse propósito, o Tribunale di Biella afirma que o artigo 9.°-A da Lei n.° 608/1996 não era a regulamentação em causa no processo que deu origem ao acórdão Job Centre, já referido. Além disso, salienta que o processo principal diz respeito não a um regime monopolista de autorização prévia pelo Estado-Membro, mas a uma simples obrigação de notificação, cuja violação gera a aplicação de sanções de natureza administrativa.

8 Todavia, considera que a legislação que impõe essa obrigação de notificação sob pena de uma sanção poderá ser contrária ao direito comunitário, nomeadamente aos artigos 48.°, 52.° e 90.° do Tratado, porquanto coloca a República Italiana em posição de «supremacia», na medida em que a referida obrigação lhe permite exercer um controlo sobre a contratação dos trabalhadores. A contradição com a legislação comunitária não é, no entanto, evidente, dado que a República Italiana não está colocada numa posição desse tipo no momento da contratação do trabalhador e que o seu poder de controlo visa unicamente evitar situações irregulares à luz do direito do trabalho.

9 No que respeita ao artigo 10.° do Decreto legislativo n.° 469/1997, o órgão jurisdicional de reenvio indica que não cria tal obrigação de notificação a cargo das pessoas que detêm uma autorização para o exercício de uma actividade de mediação em matéria de emprego e que, por isso, habilita excepcionalmente os poderes públicos a aplicar sanções pelas infracções cometidas por pessoas que não beneficiam dessa autorização.

10 Considerando que a solução do litígio nele pendente necessita da interpretação de disposições do Tratado, o Tribunale di Biella decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«[O] artigo 9.°-A, segundo parágrafo, da Lei n.° 608, de 28 de Novembro de 1996, na parte em que estipula a obrigação de a entidade patronal comunicar a contratação de cada trabalhador à Sezione Circoscrizionale per l'Impiego, [...] e o artigo 10.° do Decreto legislativo n.° 469, de 23 de Dezembro de 1997, na parte em que remete para o artigo 9.°-A da Lei n.° 608/1996, no caso de actividades de mediação desenvolvidas por pessoas não autorizadas, [são compatíveis] com os princípios comunitários a que se referem os artigos 39.° CE, 43.° CE e 86.° CE (ex-artigos 48.°, 52.° e 90.° do Tratado CE)[?]»

Sobre a questão prejudicial

Observações submetidas ao Tribunal de Justiça

11 Os recorrentes no processo principal sustentam que o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Job Centre, já referido, que as sanções em causa no processo principal são ilegais, por contrárias às regras comunitárias em matéria de concorrência. Além disso, alegam que, no acórdão de 8 de Junho de 2000, Carra e o. (C-258/98, Colect., p. I-4217), o Tribunal de Justiça forneceu ao órgão jurisdicional nacional indicações respeitantes à regulamentação anterior ao Decreto legislativo n.° 469/1997. Salientam que o processo principal diz respeito a colocações efectuadas em 1997 e em 1998.

12 Os recorrentes no processo principal alegam que basta a referência ao acórdão Carra e o., já referido, para verificar que o sistema de sanções estabelecido pelo artigo 9.°-A da Lei n.° 608/1997 é ilícito. Todavia, examinam igualmente as disposições do Decreto legislativo n.° 469/1997, pelo facto de estas terem mantido em vigor o referido sistema de sanções. A esse propósito, os recorrentes no processo principal sustentam que as notificações previstas no artigo 9.°-A da Lei n.° 608/1996 já não têm qualquer razão de ser, pois que foram instituídas com vista ao reforço do monopólio de Estado sobre os serviços de colocação de trabalhadores, que deve ser considerado ilícito na sequência dos referidos acórdãos Job Centre e Carra e o. Na medida em que o sistema dos serviços de colocação foi reformado no sentido de uma liberalização, todas as sanções ligadas ao antigo monopólio de Estado se tornaram inaplicáveis, pois tanto o seu fundamento como o interesse jurídico que elas protegiam desapareceu.

13 Além disso, segundo os recorrentes no processo principal, a liberalização não é completa se subsistir para a entidade patronal a obrigação de notificar as contratações, pois tal obrigação torna mais difícil o exercício por empresas privadas da actividade de colocação.

14 O Governo italiano, por seu lado, apresenta resumidamente a evolução da regulamentação italiana em matéria de colocação de mão-de-obra. A esse propósito, salienta que, por força da Lei n.° 264, de 29 de Abril de 1949, uma entidade patronal tinha a obrigação de contratar trabalhadores por intermédio de um dos serviços de colocação públicos. A Lei n.° 608/1996 pôs fim ao sistema de colocação dos trabalhadores baseado numa autorização prévia de um serviço de colocação público. O artigo 9.°-A da Lei n.° 608/1996 consagrou o princípio da contratação directa dos trabalhadores pela entidade patronal, tendo esta daí em diante somente a obrigação de comunicar ao serviço de colocação competente, dentro de cinco dias, os contratos que tenha celebrado.

15 O Governo italiano alega que o artigo 9.°-A da Lei n.° 608/1996 foi inspirado por considerações de interesse público. O sistema de notificação previsto por essa disposição, que permite à administração supervisionar de forma constante os

fluxos de mão-de-obra e ter um conhecimento real das variações da oferta e da procura no mercado de trabalho, foi considerado pelo legislador italiano indispensável para a aplicação de instrumentos da política de emprego tais como as inscrições e os cancelamentos nas listas previstas para esse efeito, as taxas e os subsídios de desemprego. À luz do que precede, o Governo italiano sustenta que as dúvidas manifestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio quanto à compatibilidade da regulamentação nacional em causa no processo principal com as disposições do Tratado não são fundadas.

16 A Comissão considera que a questão prejudicial é inadmissível. A esse propósito, alega, em primeiro lugar, que o órgão jurisdicional de reenvio não indica as razões pelas quais a interpretação dos artigos 48.°, 52.° e 90.° do Tratado é solicitada. Faltam, nomeadamente, uma exposição, ainda que sumária, das razões da escolha das referidas disposições, bem como uma explicação quanto à relação entre estas e a legislação aplicável à causa no processo principal. Em segundo lugar, a Comissão sustenta que as disposições do Tratado a que o despacho de reenvio faz referência não parecem ter a menor relação com os factos e o objecto do litígio no processo principal, de forma que o Tribunal de Justiça não é obrigado a pronunciar-se sobre a questão prejudicial.

17 Para o caso de se entender que essa questão é admissível, a Comissão alega que o despacho de reenvio não comporta qualquer elemento que permita deduzir que os artigos 48.°, 52.° e 90.° do Tratado são aplicáveis ao caso do processo principal.

18 No que respeita ao artigo 90.° do Tratado, a Comissão alega que as circunstâncias da causa no processo principal diferem muito das examinadas no quadro dos referidos acórdãos Job Centre e Carra e o., que diziam respeito a um organismo público que exercia actividades de colocação de mão-de-obra. Na situação do processo principal, em que apenas é pedida uma notificação *ex post*, a Comissão considera que a República Italiana não age como empresa, antes exercendo uma função de controlo destinada a proteger o trabalhador assalariado.

19 Quanto à aplicação dos artigos 48.° e 52.° do Tratado, a Comissão salienta que, em conformidade com jurisprudência constante, as referidas disposições não se aplicam a actividades em que todos os elementos pertinentes se acantonam no interior de um só Estado-Membro. No entanto, mesmo admitindo que as referidas disposições possam ser aplicadas no caso do processo principal, a Comissão alega, a título unicamente subsidiário, que a obrigação de notificação prevista no artigo 9.°-A da Lei n.° 608/1996 e a sanção imposta em caso de incumprimento dessa obrigação não constituem obstáculo à livre circulação de trabalhadores. Com efeito, a notificação é imposta à entidade patronal após a contratação efectiva de um trabalhador, sem distinção consoante este seja italiano ou não. Além disso, a sanção é apenas pecuniária e administrativa e incide somente sobre a entidade patronal.

Resposta do Tribunal de Justiça

20 A título preliminar, deve recordar-se que resulta de jurisprudência constante que o processo instituído pelo artigo 234.° CE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito comunitário que lhes são necessários para a resolução do litígio que lhes foi submetido (v. acórdão de 16 de Julho de 1992, Meilicke, C-83/91, Colect., p. I-4871, n.° 22, e despachos de 9 de Agosto de 1994, La Pyramide, C-378/93, Colect., p. I-3999, n.° 10, e de 25 de Maio de 1998, Nour, C-361/97, Colect., p. I-3101, n.° 10).

21 No quadro dessa cooperação, cabe exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional, que é chamado a conhecer do litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a proferir, apreciar, à luz das particularidades da causa, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao

Tribunal de Justiça. Por consequência, desde que as questões submetidas incidam sobre a interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v. acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 59; de 13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Colect., p. I-2099, n.° 38, e de 22 de Janeiro de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Colect., p. I-607, n.° 18).

22 Todavia, o Tribunal de Justiça tem também entendido que, em circunstâncias excepcionais, lhe cabe examinar as condições em que é solicitado a intervir pelo órgão jurisdicional nacional com vista a verificar a sua própria competência. A recusa de se pronunciar sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional só é possível quando for manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio do processo principal, quando o problema for de natureza hipotética ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas (v. acórdãos já referidos PreussenElektra, n.° 39, e Canal Satélite Digital, n.° 19).

23 O Tribunal de Justiça tem igualmente sublinhado a importância da indicação, pelo órgão jurisdicional nacional, das razões precisas que o conduziram a interrogar-se sobre a interpretação do direito comunitário e a considerar necessário submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça (despacho de 25 de Junho de 1996, Italia Testa, C-101/96, Colect., p. I-3081, n.° 6). Assim, o Tribunal de Justiça tem entendido que é indispensável que o tribunal nacional dê um mínimo de explicações sobre as razões da escolha das disposições comunitárias cuja interpretação pede e sobre a relação que estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio que lhe é submetido (despacho de 7 de Abril de 1995, Grau Gomis e o., C-167/94, Colect., p. I-1023, n.° 9).

24 Ora, na ocorrência, é forçoso reconhecer que o despacho de reenvio não contém indicações suficientes para satisfazer essas exigências.

25 Em primeiro lugar, no que respeita à solicitada interpretação dos artigos 48.° e 52.° do Tratado, o órgão jurisdicional de reenvio não dá qualquer precisão sobre as razões que o conduziram a interrogar-se sobre a interpretação dessas disposições de direito comunitário e a considerar necessário submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa a essa matéria.

26 A esse propósito, pode salientar-se que nem o despacho de reenvio nem as observações submetidas ao Tribunal de Justiça permitem estabelecer uma relação entre, por um lado, os princípios da livre circulação de trabalhadores e da liberdade de estabelecimento na Comunidade reconhecidos pelo Tratado e, por outro, os elementos jurídicos e factuais do litígio do processo principal. Em particular, nada indica que a sociedade Mergellina Snc ou os seus empregados tenham feito uso das referidas liberdades ou tenham querido fazer uso delas.

27 Em segundo lugar, no que respeita à solicitada interpretação do artigo 90.° do Tratado, o próprio Tribunale di Biella indica no despacho de reenvio que os elementos jurídicos e factuais do litígio do processo principal são diferentes dos examinados no acórdão Job Centre, já referido. Ele próprio salienta igualmente que o processo principal diz respeito a uma simples obrigação de notificação e não a um regime monopolista de autorização prévia pelo Estado-Membro. Agindo assim, o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu qualquer elemento susceptível de indiciar que o artigo 90.° do Tratado seja aplicável ao caso do processo principal.

28 Com efeito, nenhum elemento jurídico ou factual do litígio no processo principal permite considerar que a Sezione Circondariale per l'Impiego age como uma empresa referida no artigo 90.° do Tratado quando, nos termos do artigo 9.°-A, segundo parágrafo, da Lei n.° 608/1996, recebe notificações relativas à contratação de trabalhadores.

29 Em terceiro lugar, no tocante ao artigo 10.° do Decreto legislativo n.° 469/1997, que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, habilita os poderes públicos a aplicar sanções pelas infracções cometidas por pessoas que não são titulares de uma autorização para o exercício da actividade de mediação em matéria de emprego, o despacho de reenvio não explica em que é que essa disposição é pertinente para a solução do litígio do processo principal.

30 Resulta do que precede que, na ausência de elementos que ponham em evidência a relação entre, por um lado, a realidade e o objecto do litígio do processo principal e, por outro, a interpretação dos artigos 48.°, 52.° e 90.° do Tratado solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça não pode responder de forma útil à questão prejudicial submetida.

31 Nestas condições, deve declarar-se, em aplicação dos artigos 92.° e 103.°, n.° 1, do Regulamento de Processo, que a questão submetida ao Tribunal de Justiça é manifestamente inadmissível.

Quanto às despesas

32 As despesas efectuadas pelo Governo italiano e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

decide:

O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunale di Biella, por despacho de 18 de Outubro de 2001, é inadmissível.

Proferido no Luxemburgo, em 25 de Fevereiro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quarta Secção

C. W. A. Timmermans