ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

19 de Fevereiro de 2002 *

No processo C-35/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Pretore di Pinerolo (Itália), destinado a obter, no processo penal pendente neste órgão jurisdicional contra

Manuele Arduino,

sendo intervenientes:

Diego Dessi,

Giovanni Bertolotto

e

Compagnia Assicuratrice RAS SpA,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 85.° do Tratado CE (actual artigo 81.° CE),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann, F. Macken, N. Colneric e S. von Bahr, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (relator), R. Schintgen, V. Skouris e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo italiano, por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por L. Daniele, perito no Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros,

— em representação do Governo francês, por K. Rispal-Bellanger e D. Colas, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo finlandês, por H. Rotkirch e T. Pynnä, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Pignataro, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de D. Dessi, representado por G. Scassellati Sforzolini, avvocato, do Governo italiano, representado por M. Fiorilli, avvocato dello Stato, do Governo alemão, representado por A. Dittrich, na qualidade de agente, do Governo francês, representado por D. Colas, e da Comissão, representada por L. Pignataro, na audiência de 12 de Dezembro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Julho de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 13 de Janeiro de 1999, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 9 de Fevereiro seguinte, o Pretore di Pinerolo submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), duas questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 85.° do Tratado CE (actual artigo 81.° CE).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito da liquidação das despesas relativas ao processo penal intentado contra M. Arduino.

Enquadramento jurídico nacional

3 O diploma de base que regula a profissão de advogado em Itália é o Decreto-Lei real n.° 1578, de 27 de Novembro de 1933 (GURI n.° 281, de 5 de Dezembro de 1933), convertido na Lei n.° 36, de 22 de Janeiro de 1934 (GURI n.° 24, de 30 de Janeiro de 1934), com as alterações posteriormente introduzidas (a seguir «decreto-lei real»).

4 O advogado exerce uma profissão liberal traduzida numa actividade de representação e assistência nos processos civis, penais e administrativos. Em Itália, essa actividade é exclusivamente confiada aos advogados, cuja intervenção é, regra geral, obrigatória (artigo 82.° do Código de Processo Civil italiano).

5 O Consiglio nazionale forense (Conselho Nacional da Ordem dos Advogados, a seguir «CNF») rege-se pelos artigos 52.° a 55.° do decreto-lei real. Composto por advogados eleitos pelos seus colegas, à razão de um por cada circunscrição de *corte d'appello*, funciona junto do Ministro da Justiça (a seguir «Ministro»).

6 O artigo 57.° do decreto-lei real estabelece que os critérios de determinação dos honorários e compensações de despesas devidos aos advogados e aos procuradores em matéria civil, penal e extrajudicial são fixados, de dois em dois anos, por deliberação do CNF. Após serem objecto de deliberações do CNF, a tabela deve ser aprovada pelo Ministro depois de obtido o parecer do Comitato interministeriale dei prezzi (Comité Interministerial dos Preços, a seguir «CIP»), por força do artigo 14.°, vigésimo parágrafo, da Lei n.° 887, de 22 de Dezembro de 1984 (GURI, suplemento ordinário, n.° 356, de 29 de Dezembro de 1984), e de consultado o Conselho de Estado, por força do artigo 17.°, n.° 3, da Lei n.° 400, de 23 de Agosto de 1988 (GURI, suplemento ordinário, n.° 214, de 12 de Setembro de 1988).

7 O artigo 58.° do decreto-lei real precisa que os critérios referidos no respectivo artigo 57.° são estabelecidos em função do valor dos litígios e do grau hierárquico da autoridade demandada, bem como, nos processos penais, da respectiva duração. Para cada acto ou série de actos, devem ser estabelecidos um limite máximo e um limite mínimo.

8 De acordo com o artigo 60.° do decreto-lei real, a liquidação dos honorários é efectuada pela autoridade judicial com base nos critérios constantes do respectivo artigo 57.°, tendo em conta a gravidade e o número de questões tratadas.

9 Essa liquidação deve manter-se dentro dos limites máximos e mínimos referidos no artigo 58.° do decreto-lei real. Contudo, em casos de importância excepcional, tendo em conta a natureza especial dos litígios e quando o valor intrínseco da prestação o justifique, o juiz pode ultrapassar o limite máximo. Inversamente, o juiz pode, quando se trate de um caso fácil, fixar honorários inferiores ao limite mínimo. Em ambos os casos, a decisão do juiz deve ser fundamentada.

10 A tabela de honorários dos advogados em causa no processo principal resulta da deliberação do CNF de 12 de Junho de 1993, alterada em 29 de Setembro de 1994 (a seguir «deliberação do CNF»), tendo sido aprovada pelo Decreto ministerial n.° 585, de 5 de Outubro de 1994 (GURI n.° 247, de 21 de Outubro de 1994). O artigo 2.° desse decreto determina que «os aumentos previstos nas tabelas anexas são aplicáveis em 50% a partir de 1 de Outubro de 1994 e, quanto aos 50% restantes, a partir de 1 de Abril de 1995». Este aumento escalonado no tempo tem origem nas observações feitas pelo CIP, tendo este comité atendido em especial ao aumento da inflação. Antes de aprovar a tabela, o Ministro consultou de novo o CNF, que, na sessão de 29 de Setembro de 1994, aceitou a proposta de diferimento da aplicação da tabela.

11 O artigo 4.°, n.° 1, da deliberação do CNF proíbe derrogações aos mínimos estabelecidos para os honorários dos advogados e os direitos e honorários dos procuradores. Contudo, caso exista, em virtude das circunstâncias específicas do processo, uma desproporção manifesta entre as prestações do advogado ou do procurador e os honorários previstos nas tabelas, o n.° 2 do mesmo artigo permite que os máximos nestas estabelecidos sejam ultrapassados, mesmo para além da duplicação prevista no artigo 5.°, n.° 2, da deliberação do CNF, ou, pelo contrário, a redução abaixo dos mínimos estabelecidos nas tabelas, na condição de a parte em tal interessada apresentar um parecer do conselho da Ordem competente.

12 O artigo 5.° da deliberação do CNF estabelece as regras gerais de liquidação. Prevê, no n.° 1, que, na liquidação dos honorários a cargo da parte vencida, se deve atender à natureza e ao valor do litígio, à importância e ao número das questões tratadas, ao grau hierárquico da autoridade demandada, devendo ser dada particular atenção às prestações do advogado no tribunal. O n.° 2 determina que, nos processos revestindo especial importância em virtude das questões jurídicas tratadas, a liquidação dos honorários a cargo da parte vencida pode atingir o dobro dos máximos estabelecidos. O n.° 3 acrescenta que, na liquidação dos honorários a cargo do cliente, além das regras referidas nos números anteriores, se poderá atender aos resultados do processo e aos benefícios obtidos, ainda que não patrimoniais, bem como à urgência de que eventualmente se revestiram certos actos a praticar. Nos processos de importância excepcional, os honorários podem ir até ao quádruplo dos máximos estabelecidos.

Processo principal

13 M. Arduino foi demandado perante o Pretore di Pinerolo, por ter, com negligência, imprudência ou imperícia, bem como em violação das disposições legais que regem a circulação rodoviária, feito uma ultrapassagem num local em

que tal manobra não era autorizada e ter entrado em colisão com o veículo de D. Dessi. Este constituiu-se parte civil. No momento da liquidação das despesas incorridas por D. Dessi e postas a cargo de M. Arduino, o Pretore afastou a aplicação da tabela aprovada pelo Decreto ministerial n.° 585/94.

14 Em recurso, a Corte suprema di cassazione considerou ilegítimo não aplicar a referida tabela. Pelo acórdão 1363, de 29 de Abril/6 de Julho de 1998, anulou a decisão proferida pelo Pretore di Pinerolo no que se refere às despesas e remeteu o processo, quanto a este ponto, para este órgão jurisdicional.

15 O Pretore di Pinerolo salienta existirem na ordem jurídica italiana duas correntes jurisprudenciais contraditórias quanto à questão de saber se a tabela de honorários dos advogados, aprovada pelo Decreto ministerial n.° 585/94, constitui ou não um acordo restritivo da concorrência nos termos do artigo 85.° do Tratado.

16 De acordo com a primeira corrente, as características dessa regulamentação seriam idênticas às da regulamentação do sistema tarifário dos despachantes alfandegários que foi objecto do acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália (C-35/96, Colect., p. I-3851). O CNF seria uma associação de empresas na acepção do n.° 1 do artigo 85.° do Tratado e nenhuma disposição legal exigiria que se atendesse a critérios de interesse geral na determinação da tabela de honorários dos advogados. O juiz estaria assim obrigado a afastar a aplicação dessa tabela.

17 De acordo com a segunda corrente jurisprudencial, a tabela não é resultado de uma decisão discricionária da organização profissional em causa. A intervenção da autoridade pública desempenha papel determinante tanto na fase de elaboração como na de aprovação, pelo que não existe delegação de competência feita pela autoridade pública a operadores privados, permitindo-lhes fixar eles próprios a tabela, com violação do artigo 85.° do Tratado.

18 Foi neste contexto que o Pretore di Pinerolo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Se é abrangida pela proibição constante do n.° 1 do artigo 85.° do Tratado CE a deliberação do CNF aprovada pelo [Decreto ministerial] n.° 585/94 e com a qual foram estabelecidas as tabelas (inderrogáveis) referentes à actividade profissional dos advogados;

2) No caso de resposta afirmativa à primeira questão,

Se, no entanto, essa hipótese cabe na previsão de inaplicabilidade da proibição em certos casos constante do n.° 3 do artigo 85.° do Tratado?»

Quanto à admissibilidade

19 O Governo italiano expressa dúvidas quanto à admissibilidade do presente reenvio a título prejudicial.

20 Em primeiro lugar, interroga-se sobre a realidade do litígio no processo principal.

21 Explica que, na sequência do acórdão proferido pela Corte suprema di cassazione, a companhia de seguros de M. Arduino pagou as despesas efectuadas por D. Dessi. Tendo em conta esse pagamento, a parte civil renunciou a intervir na sequência do processo na causa principal e o advogado de M. Arduino pediu ao Pretore di Pinerolo que declarasse o processo sem objecto. Na fase actual do processo, o litígio no processo principal é, pois, desprovido de objecto.

22 Nestas condições, o Governo italiano entende mal a insistência do órgão jurisdicional de reenvio em querer examinar a compatibilidade com o direito comunitário da tabela em causa no processo principal. Em sua opinião, não é de excluir que o Pretore di Pinerolo tenha aproveitado a ocasião para decidir uma questão que é objecto de controvérsia em Itália.

23 Em segundo lugar, o Governo italiano considera que a decisão de reenvio não descreve suficientemente o contexto jurídico e de facto em que se inscrevem as questões suscitadas. O Pretore di Pinerolo não referiu os motivos pelos quais afastou a tabela em causa no processo principal.

24 Recorde-se, a este respeito, que, nos termos de jurisprudência constante, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 177.° do Tratado, compete ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, quando as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a decidir (v., designadamente, acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 59, e de 13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Colect., p. I-2099, n.° 38).

25 No entanto, o Tribunal de Justiça também indicou que, em casos excepcionais, lhe cabe examinar as condições em que os pedidos de interpretação lhe são submetidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais para verificar a sua própria competência (v., neste sentido, acórdão de 16 de Dezembro de 1981, Foglia, 244/80, Recueil, p. 3045, n.° 21). A recusa de decisão quanto a uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional só é possível quando é manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema é hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Bosman, n.° 61, e PreussenElektra, n.° 39).

26 Tal não sucede no litígio no processo principal.

27 Com efeito, forçoso é verificar que decorre dos autos no processo principal que este continua pendente no órgão jurisdicional de reenvio e que o Governo italiano não provou a existência de acordo entre as partes quanto à questão das despesas, susceptível de terminar o litígio.

28 No que se refere às informações prestadas na decisão de reenvio, decorre das observações apresentadas pelos governos dos Estados-Membros e pela Comissão, nos termos do artigo 20.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, que tais informações lhes permitiram tomar utilmente posição sobre as questões submetidas ao Tribunal de Justiça.

29 Além disso, as informações contidas na decisão de reenvio foram completadas pelas observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça. O conjunto desses elementos, retomados no relatório para audiência, foi levado ao conhecimento dos governos dos Estados-Membros e das outras partes interessadas, com vista à audiência, no decurso da qual puderam, se assim o entenderam, completar as suas

observações (v., neste sentido, acórdãos de 21 de Setembro de 1999, Albany, C-67/96, Colect., p. I-5751, n.° 43, e Brentjens', C-115/97 a C-117/97, Colect., p. I-6025, n.° 42).

30 Por último, as informações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, completadas, se necessário, pelos referidos elementos, dão ao Tribunal de Justiça um conhecimento suficiente do enquadramento jurídico e de facto do litígio no processo principal que lhe permitem interpretar as normas do Tratado pertinentes.

31 Decorre do que precede serem admissíveis as questões submetidas pelo Pretore di Pinerolo.

Quanto às questões

32 Com as questões, que cabe examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 5.° do Tratado CE (actual artigo 10.° CE) e 85.° do Tratado se opõem a que um Estado-Membro adopte uma medida legislativa ou regulamentar que aprove, com base num projecto estabelecido por uma ordem profissional de advogados, uma tabela que estabelece honorários mínimos e máximos dos membros da profissão, quando tal medida estatal seja adoptada no âmbito de um procedimento como o previsto na legislação italiana.

33 A título preliminar, o Tribunal de Justiça observa que, abrangendo todo o território de um Estado-Membro, a referida medida estatal é susceptível de afectar o comércio entre os Estados-Membros na acepção do artigo 85.°, n.° 1, do Tratado (v., neste sentido, acórdão Comissão/Itália, já referido, n.° 48).

34 Sendo embora verdade que, em si mesmo, o artigo 85.° do Tratado apenas abrange o comportamento das empresas e não as medidas legislativas ou regulamentares adoptadas pelos Estados-Membros, não é menos certo que este artigo, interpretado conjuntamente com o artigo 5.° do Tratado, impõe a proibição de os Estados-Membros tomarem ou manterem em vigor medidas, mesmo de natureza legislativa ou regulamentar, susceptíveis de eliminar o efeito útil das regras de concorrência aplicáveis às empresas [acórdãos de 21 de Setembro de 1988, Van Eycke, 267/86, Colect., p. 4769, n.° 16; de 17 de Novembro de 1993, Reiff, C-185/91, Colect., p. I-5801, n.° 14; de 9 de Junho de 1994, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Colect., p. I-2517, n.° 14; de 5 de Outubro de 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, Colect., p. I-2883, n.° 20; e Comissão/Itália, já referido, n.° 53; v. também, no que se refere ao artigo 86.° do Tratado CE (actual artigo 82.° CE), o acórdão de 16 de Novembro de 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Colect., p. 753, n.° 31].

35 O Tribunal de Justiça decidiu que existe violação dos artigos 5.° e 85.° do Tratado quando um Estado-Membro impõe ou favorece a celebração de acordos contrários ao artigo 85.° ou reforça os seus efeitos, ou retira à sua própria regulamentação a sua natureza estatal, delegando em operadores privados a responsabilidade de tomar decisões de intervenção de interesse económico (acórdãos, já referidos, Van Eycke, n.° 16; Reiff, n.° 14; e Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, n.° 14; Centro Servizi Spediporto, n.° 21; e Comissão/Itália, n.° 54).

36 A este respeito, o facto de um Estado-Membro confiar a uma organização profissional a elaboração de um projecto de tabela de prestações não priva automaticamente de natureza estatal a tabela finalmente estabelecida.

37 O mesmo sucede quando os membros da organização profissional podem ser qualificados como peritos independentes dos operadores económicos em causa e sejam obrigados por lei a fixar as tabelas tomando em consideração não apenas os interesses das empresas ou das associações de empresas do sector que os designou mas igualmente o interesse geral e os interesses das empresas dos outros sectores ou dos utentes dos serviços em causa (v., neste sentido, acórdãos Reiff, já referido, n.ºs 17 a 19 e 24;; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, já referido, n.ºs 16 a 18 e 23; de 17 de Outubro de 1995, DIP e o., C-140/94 a C-142/94, Colect., p. I-3257, n.ºs 18 e 19; e Comissão/Itália, já referido, n.° 44).

38 No processo principal, decorre da descrição do enquadramento jurídico nacional que o Estado italiano obriga o CNF, exclusivamente composto por advogados eleitos pelos seus colegas, a apresentar, de dois em dois anos, um projecto de tabela de honorários dos advogados contendo limites mínimos e máximos. Embora, nos termos do artigo 58.° do decreto-lei real, os honorários e compensações de despesas devam ser fixados em função do valor dos litígios, do grau hierárquico da autoridade demandada e, em matéria penal, da duração dos processos, o decreto-lei real não enuncia propriamente critérios de interesse geral a serem atendidos pelo CNF.

39 Nestas condições, a regulamentação nacional em causa no processo principal não contém modalidades processuais nem prescrições de fundo susceptíveis de assegurar com razoável probabilidade que o CNF se comporte, na elaboração do projecto de tabela, como um prolongamento dos poderes públicos agindo para fins de interesse geral.

40 Assim sendo, não se verifica que o Estado italiano tenha renunciado a exercer o seu poder de decisão em última instância ou a controlar a execução da tabela, o que tendem a confirmar os factos referidos no n.° 10 do presente acórdão.

41 Por um lado, o CNF apenas está encarregado de elaborar um projecto de tabela que, enquanto tal, é destituído de força vinculativa. Na falta de aprovação pelo Ministro, o projecto de tabela não entra em vigor, continuando a aplicar-se a antiga tabela aprovada. Em consequência, o Ministro tem o poder de fazer alterar o projecto pelo CNF. Além disso, o Ministro é secundado por dois órgãos públicos, o Conselho de Estado e o CIP, cujo parecer deve obter antes de qualquer aprovação da tabela.

42 Por outro lado, o artigo 60.° do decreto-lei real prevê que a liquidação dos honorários é efectuada pelas autoridades judiciais com base nos critérios referidos no artigo 57.° do decreto-lei real, atendendo à gravidade e ao número de questões

tratadas. Além disso, em determinados casos excepcionais, o juiz pode, através de decisão devidamente fundamentada, derrogar os limites máximos e mínimos estabelecidos nos termos do artigo 58.° do decreto-lei real.

43 Nestas condições, não se pode entender que o Estado italiano tenha delegado em operadores privados a responsabilidade de adoptar decisões de intervenção em matéria económica, o que teria por consequência retirar à regulamentação em causa no processo principal a sua natureza estatal. Pelas razões expostas nos n.ºs 41 e 42 do presente acórdão, também não pode o Estado italiano ser acusado de impor ou favorecer a celebração de acordos contrários ao artigo 85.° do Tratado ou de reforçar os respectivos efeitos.

44 Cabe assim responder às questões prejudiciais que os artigos 5.° e 85.° do Tratado não se opõem a que um Estado-Membro adopte uma medida legislativa ou regulamentar que aprove, com base num projecto elaborado por uma ordem profissional de advogados, uma tabela que estabeleça honorários mínimos e máximos dos membros da profissão, quando tal medida estatal intervenha no âmbito de um procedimento como o previsto na legislação italiana.

Quanto às despesas

45 As despesas efectuadas pelos Governos italiano, alemão, francês e finlandês, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Pretore di Pinerolo, por decisão de 13 de Janeiro de 1999, declara:

Os artigos 5.° e 85.° do Tratado CE (actuais artigos 10.° CE e 81.° CE) não se opõem a que um Estado-Membro adopte uma medida legislativa ou regulamentar que aprove, com base num projecto elaborado por uma ordem profissional de advogados, uma tabela que estabeleça honorários mínimos e máximos dos membros da profissão, quando tal medida estatal intervenha no âmbito de um procedimento como o previsto pelo Decreto-Lei real n.° 1578, de 27 de Novembro de 1933, na sua versão actualizada.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Skouris

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Fevereiro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias