CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 28 de Fevereiro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Por acórdão de 11 de Julho de 1985 [1], o Tribunal declarou verificado um incumprimento por parte da República Italiana, resultante do facto de este Estado não ter elaborado o registo estatístico dos transportes rodoviários de mercadorias segundo as modalidades previstas na Directiva 78/546/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1978, relativa ao registo estatístico dos transportes rodoviários de mercadorias no âmbito de uma estatística regional [2].

2. A Comissão pede agora que o Tribunal declare que, ao continuar a não proceder ao registo estatístico dos transportes rodoviários de mercadorias segundo as modalidades da directiva em causa, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 171.° do Tratado.

3. Por carta de 22 de Junho de 1988, a Comissão notificou o Governo italiano de que os dados fornecidos por ele no período de Julho de 1985 a Março de 1988 não permitiam reconstituir um ou mais dos seis quadros previstos na directiva. Por cartas de 4 e 18 de Julho de 1988, a representação permanente da Itália fez chegar vários quadros à Comissão.

4. Apesar de tais informações, a Comissão considerou que os dados fornecidos pelo Governo italiano não permitiam reconstituir senão parcialmente os transportes nacionais e de modo algum os transportes internacionais expressos em toneladas segundo as modalidades da directiva em causa. Em 10 de Abril de 1989, dirigiu um parecer fundamentado à Itália, que, em 28 de Junho de 1989, lhe fez chegar dados suplementares que a Comissão considera ainda incompletos tanto no que respeita aos transportes nacionais como aos transportes internacionais. A presente acção foi intentada em 21 de Agosto de 1989.

5. Foi apenas na audiência que o Governo demandado invocou a inadmissibilidade da acção, na medida em que, por se fundar no artigo 171.° do Tratado CEE, ela não poderia basear-se em comportamentos posteriores ao acórdão de 11 de Julho de 1985, já citado. Segundo a República Italiana, trata-se, com efeito, de novos e diferentes incumprimentos, em relação ao que foi objecto do caso julgado.

6. A Comissão considera que, tendo em conta a fase em que tal questão prévia foi suscitada, o Tribunal não deve apreciá-la, por extemporânea. Em qualquer caso, considera-a improcedente.

7. Para começar, tratar-se-á da falta de pressupostos processuais? Com efeito, o artigo 171.° não institui uma via jurídica específica, mas impõe uma obrigação determinada para o Estado interessado: adoptar as medidas que a execução do acórdão do Tri-

* Língua original: francês.

1 — Comissão/Itália (101/84, Recueil, p. 2629).

2 — JO L 168, p. 29; EE 07 F2 p. 107.

bunal implica. E é sempre uma acção baseada no artigo 169.° que é intentada quando a Comissão afirma que um Estado não executou correctamente um determinado acórdão. Mas a obrigação cujo incumprimento se pede que o Tribunal declare já não é aquela cuja violação foi declarada no primeiro acórdão, antes sendo a que impõe ao Estado em causa a adopção das medidas que a execução das decisões do Tribunal implica. Ora, ao sustentar que a presente acção se baseia erradamente no artigo 171.°, a Itália alega que, na realidade, os comportamentos posteriores ao acórdão não podem, no caso presente, ser invocados como constituindo uma inexecução dele. Noutros termos, a obrigação cuja violação se alega não permitiria declarar verificado um incumprimento. Não se traduz isto, definitivamente, em contestar que os elementos constitutivos do incumprimento não estão reunidos e, portanto, que a acção é improcedente? Mas é verdade que no acórdão Comissão/Bélgica [3], quando este Estado levantou a questão da inadmissibilidade de uma acção baseada no artigo 171.°, por dizer respeito a um incumprimento diferente do que fora objecto do primeiro acórdão, o Tribunal não pôs aparentemente em causa que se estivesse perante uma falta de pressupostos processuais. E, de resto, trata-se de deduzir oposição ao exame de uma nova acção baseada no desrespeito de um acórdão com o fundamento, precisamente, de que este não pode ter o alcance que a demandante lhe atribui: de algum modo, uma excepção de «caso não julgado». Poderia, portanto, ser-se levado a considerar que se trata da falta de um pressuposto processual, que, aliás, poderia ser suscitada oficiosamente pelo Tribunal de Justiça, à semelhança da excepção de caso julgado [4].

8. Talvez, no entanto, não seja indispensável que o Tribunal se pronuncie sobre a natureza jurídica da «excepção» deduzida pelo Governo demandado. Se se tratasse de um fundamento, o Tribunal deveria examinar a substância dessa argumentação, não obstante a fase em que a Itália a invocou. Com efeito, parece-nos evidente que o Tribunal está, de qualquer modo, obrigado a verificar a existência dos elementos constitutivos do incumprimento, mesmo quando o Estado demandado se abstém de invocar a errónea natureza da obrigação cujo incumprimento é alegado.

9. Começamos por constatar que a Comissão, no parecer fundamentado, visou o incumprimento tanto da directiva como do artigo 171.° Em contrapartida, a acção apenas visa o incumprimento deste último texto, resultante da reiterada não aplicação da directiva em causa.

10. Lembramos que esta determina, nomeadamente, a comunicação anual por cada Estado-membro à Comissão de dados estatísticos anuais sobre os transportes efectuados pelos veículos matriculados nesse Estado-membro no interior do território desse Estado (transportes nacionais) e entre esse Estado e outro Estado-membro ou um Estado terceiro (transportes internacionais). Os Estados-membros deviam ter adoptado as medidas necessárias para darem cumprimento à referida directiva o mais tardar em 1 de Janeiro de 1979.

11. O acórdão do Tribunal de 1985 declarou que a Itália não cumpriu tais obrigações, ao não proceder ao registo estatístico. A Comissão afirmara então, sem ser contestada pelo Governo italiano (que invocou as dificuldades persistentes resultantes de um atentado que destruiu, em fins de 1979, o centro de tratamento de dados estatísticos do Ministério dos Transportes), que o Estado demandado apenas tinha fornecido dados incompletos quanto aos anos de 1979 e de 1980, no que respeita aos transportes in-

3 — Acórdão de 4 de Fevereiro de 1988 (391/85, Colect., p. 579).

4 — Despacho de 1 de Abril de 1987, Ainsworth e outros, n.os 3 e 4 (159/84, 267/84, 12/85 e 264/85, Colect., p. 1579).

ternacionais. Nenhum dado relativo aos transportes nacionais fora comunicado à Comissão.

12. Se se aceitasse a tese do Governo italiano, o acórdão do Tribunal não teria, portanto, qualquer efeito quanto ao cumprimento dessas obrigações, no período posterior à sua prolação. O seu único efeito consistiria, em definitivo, em obrigar a «reparar» a violação das suas obrigações quanto ao período que precedeu o acórdão (ou o parecer fundamentado, ou até a carta de notificação). No caso vertente, qual seria o interesse de uma tal «reparação», efectuada com muitos anos de atraso?

13. A natureza singularmente restritiva que a República Italiana parece dar ao artigo 171.° do Tratado contrasta com a firmeza dos termos que o Tribunal utilizou para definir os efeitos de um acórdão que declara um incumprimento:

«A declaração, num acórdão com força de caso julgado para o Estado-membro interessado, de um incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário implica para as autoridades nacionais competentes a proibição automática de aplicarem uma norma nacional considerada incompatível com o Tratado e, sendo caso disso, *a obrigação de tomar todas as disposições para facilitar a realização do pleno efeito do direito comunitário.* Daqui resulta que, pelo simples efeito do acórdão que declara o incumprimento, o Estado-membro interessado tem, sem poder opor qualquer obstáculo, de qualquer natureza, a obrigação de tomar *todas as medidas adequadas para eliminar o incumprimento*» [5] (tradução provisória).

5 — Despacho de 28 de Março de 1980, Comissão/França (24/80 e 97/80 R, Recueil, p. 1319, sublinhado nosso).

14. Não pensamos solicitar uma decisão semelhante, por considerarmos que a execução de um acórdão que declara a violação de uma obrigação que incumbe a um Estado por força de uma directiva que lhe impõe um comportamento determinado consiste em pôr fim *definitivamente* a tal violação, adoptando todas as medidas necessárias para obter o resultado a que está vinculado. Enquanto subsistir a violação das obrigações, declarada pelo acórdão do Tribunal de Justiça, o Estado não deu execução a este último. Esta análise não varia quando a obrigação deve ser cumprida não de modo instantâneo (exemplo: a adopção ou a modificação de uma legislação), mas sucessivamente, como é o caso aqui.

15. Seria singularmente paradoxal que, por motivo do carácter «contínuo» da obrigação que lhe incumbe, o Estado em causa pudesse invocar a falta de efeitos do acórdão posteriores à sua prolação.

16. Sem dúvida que, no caso vertente, as medidas que a execução do acórdão implica coincidem exactamente com o cumprimento das obrigações que a directiva de qualquer modo impõe. Em consequência, o desrespeito destas últimas revela precisamente a inexistência de medidas de execução do acórdão: *não foi posto termo à violação da mesma obrigação.*

17. Fica, é certo, em aberto a questão de saber se o artigo 171.° pode ser invocado contra um Estado que, após ter verdadeiramente posto termo à violação das suas obrigações durante um significativo lapso de tempo, recomeçasse posteriormente a violá-las. Em tal caso, poder-se-ia discutir a questão de saber se os efeitos do acórdão não estariam «esgotados». Pelo contrário, não é possível qualquer hesitação quando, como no caso presente, o que está em causa é a *violação* contínua por um Estado-membro da *mesma obrigação.*

18. Resta, pois, precisamente, examinar se a Itália adoptou as medidas de execução que o acórdão do Tribunal implicava.

19. A este respeito, as nossas observações serão sucintas.

20. O Governo italiano não contestou verdadeiramente o incumprimento, e admite não ter fornecido completamente todos os dados exigidos. Os seus pedidos consistiram, aliás, num convite à Comissão para desistir da acção, tendo em conta as iniciativas entretanto tomadas. Estas — isto é, o inquérito que foi iniciado pelo Instituto Central de Estatísticas — não podem, evidentemente, ter qualquer incidência na verificação do incumprimento, pois que,

«mesmo que o artigo 171.° do Tratado não precise o prazo dentro do qual se deve dar execução a um acórdão, é ponto assente que tal execução deve ser iniciada imediatamente e deve terminar tão brevemente quanto possível» [6].

21. Quanto à importância reduzida que revestiriam os dados não fornecidos, limitar-nos-emos a observar que o próprio Estado demandado considera, por um lado, que os dados relativos ao transporte local foram fornecidos nos seus «componentes gerais» e, por outro, que os dados relativos ao transporte internacional por grupo de países estão em falta.

22. Duas observações a este respeito.

23. Em primeiro lugar, a Comissão sublinha, com razão, que as estatísticas que não estão completas ou exactas em 100 % não são utilizáveis e que, de qualquer modo, a regra «de minimis» não tem aplicação no âmbito do processo do artigo 169.° do Tratado.

24. Em segundo lugar, a República Italiana explica que a falta de dados por grupo de países decorre da própria organização do inquérito efectuado na época. Lembremos aqui simplesmente que,

«segundo jurisprudência constante, um Estado-membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica para justificar o desrespeito das obrigações resultantes do direito comunitário». [6]

25. Em consequência, convidamos o Tribunal a declarar que, ao continuar a não aplicar a Directiva 78/546 do Conselho, de 12 de Junho de 1978, relativa ao registo estatístico dos transportes rodoviários de mercadorias no âmbito de uma estatística regional, apesar do acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1985, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 171.° do Tratado CEE, e a condenar o Estado demandado nas despesas.

6 — Ver, em último lugar, o acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Comissão/Bélgica (C-375/89, Colect., p. I-383).