CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MAURICE LAGRANGE apresentadas em 13 de Março de 1963 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

I

Como sabeis, os três processos, 28/62, 29/62 e 30/62, sobre os quais me pronuncio hoje, apresentam-se exactamente nas mesmas condições que o processo 26/62, que deu lugar ao acórdão do Tribunal de 5 de Fevereiro de 1963. Trata-se, como neste último, de pedidos formulados pela Tariefcommissie, pelos quais este órgão jurisdicional submete ao Tribunal de Justiça, a título prejudicial e com base no artigo 177.° do Tratado CEE, duas questões relativas à interpretação do artigo 12.° do Tratado. As questões são suscitadas nos mesmos termos, as observações escritas, apresentadas quer pelas partes no processo principal quer pelos Governos e pela Comissão, são as mesmas e, finalmente, após ter sido proferido o acórdão, não surgiu qualquer facto novo nem foi apresentado qualquer novo argumento. A única diferença, do ponto de vista processual, é que o recurso ao Tribunal por parte da Tariefcommissie teve lugar em datas diferentes: em 16 de Agosto de 1962 no processo 26/62, em 19 de Setembro de 1962 nos três outros processos, isto é, naqueles que vos estão presentemente submetidos. Pareceria, portanto, que da vossa parte apenas haveria que responder como em 5 de Fevereiro último e nos mesmos termos, uma vez que não existe, aparentemente, qualquer razão para decidir de outra forma.

Todavia, essa atitude implicaria que a força do caso julgado do vosso acórdão de 5 de Fevereiro de 1963 não se estenderia aos presentes processos, porque, em caso contrário, caberia ao Tribunal, se não rejeitasse por inadmissibilidade os pedidos da Tariefcommissie (uma vez que são anteriores ao referido acórdão), pelo menos declará-los sem objecto, proferindo um acórdão declarando a inutilidade superveniente da lide. Trata-se de uma questão de princípio que não é desprovida de importância para a aplicação futura do artigo 177.° e para as relações entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais que dele resultam.

Penso que este problema deve ser resolvido pela aplicação normal dos princípios que regem, por um lado, a força do caso julgado e, por outro, o mecanismo das questões prejudiciais. Não tenciono demorar-me sobre estes princípios, que são comuns aos seis Estados-membros, pelo menos no essencial; limitar-me-ei a recordá-los brevemente.

1) No que diz respeito à *força do caso julgado,* o princípio é o de que esta é só relativa e só existe quando há identidade de partes, de processo e de objecto (o Tribunal aplicou estritamente estes princípios nos acórdãos Chasse e Meroni, de 14 de Dezembro de 1962). Fora do caso especial da anulação de actos administrativos, que tem efeito *erga omnes* (e também, no entender de alguns, da «declaração de ilegalidade» dos mesmos actos), a regra só sofre excepções quando a lei dispuser diferentemente. Conhecemos um exemplo dessa excepção em França: o artigo 7.° da lei de 6 de Maio de 1919,

* Língua original: francês.

modificada pela lei de 22 de Julho de 1927, atribui ao tribunal cível o poder de decidir os litígios relativos às denominações de origem em matéria vinícola, estabelecendo que «as sentenças e os acórdãos definitivos decidirão relativamente a todos os habitantes e proprietários da mesma região», permitindo, assim, ao julgamento fixar as condições da denominação e demarcar a região à qual se aplica, exactamente como o faria um regulamento. Verifica-se aqui uma excepção muito característica à regra da força relativa do caso julgado, considerada em França tradicionalmente como a expressão jurídica da condenação feita pela revolução francesa aos «*arrêts de règlement*» dos Parlamentos do antigo regime. Na Alemanha existe a excepção referente ao alcance dos acórdãos proferidos pelo Bundesverfassungsgericht, de Karlsruhe, que vinculam todos os tribunais e autoridades do Estado Federal e dos Länder e têm mesmo, por vezes, o valor de lei. No Tratado de Roma não encontramos qualquer disposição especial que derrogue o princípio da força apenas relativa do caso julgado quando o Tribunal é chamado a interpretar as disposições do Tratado, quer por via prejudicial, quer por qualquer outra via.

2) No que respeita aos princípios que regem o *mecanismo das questões prejudiciais,* repousam, essencialmente, no respeito absoluto por parte de cada um dos dois tipos de jurisdição das suas competências respectivas. Assim, o tribunal encarregado de julgar o processo principal deve respeitar a decisão proferida pelo órgão jurisdicional de reenvio no que se refere à questão de direito sobre o qual este último se pronunciou: dentro desse limite, a decisão proferida em reenvio possui força de caso julgado. Em contrapartida, o juiz da causa principal permanece livre de retirar da decisão prejudicial as consequências jurídicas necessárias para decidir do mérito da causa ou mesmo de não retirar qualquer conclusão se, mais tarde, chegar à conclusão que a consulta não era necessária e que podia decidir colocando-se noutra perspectiva.

Quanto ao juiz da questão prejudicial, apenas tem um poder, que, de resto, é também um dever, o de verificar a sua própria competência: a partir do momento em que se reconhece competente está obrigado a pronunciar-se, sem necessidade de verificar se o reenvio se justificava, se era verdadeiramente necessário para decidir a causa principal, etc. Como afirma Waline (*Manuel de droit administratif,* 4.ª edição, p. 133), a propósito de um caso em que um tribunal administrativo decidiu em reenvio de um tribunal do foro civil, «o tribunal administrativo não tem que dar lições ao tribunal judicial, decidindo no sentido de que este ultrapassou a sua competência».

Foram estes, claramente, os princípios que o Tribunal aplicou no acórdão 26/62, onde se lê o seguinte:

«Para que o Tribunal tenha competência no presente processo, é necessário e suficiente que seja juridicamente evidente que a questão colocada se destina a uma interpretação do Tratado.

As considerações que tenham orientado um órgão jurisdicional na escolha das suas questões, bem como a relevância que lhes atribui no quadro do litígio que é chamado a decidir, são excluídas da apreciação do Tribunal.»

II

Se aplicarmos simultaneamente os dois princípios que acabámos de recordar, chegare-

mos à conclusão de que o acórdão do Tribunal de 5 de Fevereiro de 1963, proferido no processo 26/62, não constitui caso julgado relativamente aos outros três litígios. Digo bem «aos outros três litígios», entendendo por isto que, em relação a cada um deles, se deve encarar *como um todo* o conjunto do processo de que fazem parte, o reenvio ordenado pelo juiz neerlandês e os demais trâmites que esse reenvio seguirá no Tribunal de Justiça. Com efeito, o conjunto deste processo, incluindo a fase que se desenrola neste momento aqui, no Luxemburgo, tem, no fundo, apenas um objectivo: permitir, no respeito da hierarquia das competências, decidir sobre os litígios levados regularmente ao conhecimento de um tribunal nacional, ou seja, no presente caso, os três litígios entre os importadores e a Administração Fiscal neerlandesa. Ora, se a causa de pedir *(causa petendi)* é a mesma nos quatro processos, o objecto *(petitum)* é diferente e também não há identidade das partes; portanto, a força do caso julgado do acórdão do Tribunal de 5 de Fevereiro não vale para os três outros processos que foram objecto de pedidos distintos por parte da Tariefcommissie e sobre os quais o Tribunal ainda se não pronunciou.

Sem dúvida que se poderia argumentar, em abono da tese contrária, com a natureza, fortemente acentuada, de «ordem pública» do sistema previsto no artigo 177.° (obrigação de reenvio no caso previsto no terceiro parágrafo, submissão do assunto ao Tribunal de Justiça directamente pelo juiz nacional) sendo, evidentemente, o fim prosseguido o de assegurar o mais possível a uniformidade de interpretação do Tratado. Mas, penso que é necessário ter o cuidado de não confundir a *ratio legis,* que, com efeito, é aquela, com o *processo* pelo qual deve ser satisfeita. Esse processo é o recurso ao sistema de reenvio a título prejudicial, que assenta, já o recordámos, no respeito das suas competências respectivas por parte de cada jurisdição. Trata-se, portanto, de uma colaboração entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais que deve alcançar, por *via jurisprudencial,* essa uniformidade de interpretação tão desejável: por via jurisprudencial e não por via regulamentar. Quer isto dizer que o Tribunal de Justiça deve, como em qualquer outra matéria, permanecer livre quanto às suas decisões futuras. Seja qual for a importância do acórdão que seja levado a proferir sobre tal ou tal questão, seja mesmo qual for a natureza *abstracta* que possa apresentar a interpretação de uma ou outra disposição do Tratado — ou aparente apresentar — a regra de ouro da força relativa do caso julgado deve ser preservada: é pela autoridade *moral* das suas decisões e não pela força jurídica do caso julgado que um órgão jurisdicional como o Tribunal de Justiça se deve impor. Evidentemente, ninguém estará à espera de que, tendo proferido um acórdão de fundo, como o acórdão 26/62, o Tribunal se retrate, sem sérias razões, por ocasião de outro litígio, mas deve defender-se, juridicamente, o direito de o fazer. A regra da força relativa do caso julgado é um regra equilibrada; obriga o juiz, mais do que a proteger-se formalmente com um acórdão já proferido, tal como nos socorremos de uma lei ou de um regulamento, a manter, sem cessar, o sentido da sua responsabilidade, quer dizer, a confrontar, face a cada litígio, as realidades com a norma jurídica, o que o pode conduzir a reconhecer, eventualmente, os seus erros à luz de factos novos, de argumentos novos ou mesmo de um exame de consciência espontâneo ou, hipótese mais frequente, a modificar ligeiramente o seu ponto de vista sem o alterar completamente, prestando-se assim, à luz da experiência e da evolução das doutrinas jurídicas e dos fenómenos económicos, sociais ou outros, àquilo a que se chama uma evolução jurisprudencial. Ora, a regra da força relativa do caso julgado é a arma que lho permite. Bem entendido que, com ponderação, só usará essa arma com prudência, sob pena de destruir a segurança jurídica; mas é uma arma que lhe é necessária e que não deve abandonar.

Poder-se-á então admitir uma distinção entre a força do caso julgado pelo Tribunal, que, no que a este se refere, seria apenas rela-

tiva, e essa mesma força face aos órgãos jurisdicionais nacionais, que, pelo contrário, seria absoluta? Por outras palavras, desde que o Tribunal não modifique a sua jurisprudência — o que pode sempre legitimamente fazer — os órgãos jurisdicionais nacionais estarão obrigados a conformar-se com a decisão proferida anteriormente para a decisão de qualquer litígio que lhes seja submetido, como ocorre, já o vimos, como as decisões proferidas pelo Tribunal de Karlsruhe? Também não o creio. Seria, com efeito, reconhecer ao Tribunal de Justiça uma verdadeira competência de natureza constitucional. Ora, se relativamente a certos aspectos o Tribunal de Justiça desempenha, de facto, dentro das Comunidades, o papel de um juiz constitucional, os Tratados não lhe atribuíram completamente todas as prerrogativas de um juiz dessa natureza. E sobretudo, os próprios Tratados apenas com a devida cautela e só parcialmente ou sob certos aspectos podem ser considerados como verdadeiras constituições de cada uma das Comunidades que instituíram. Deve-se ter muito cuidado com analogias muito forçadas. Seja como for, mesmo que essas analogias sejam relevantes na ordem jurídica comunitária, não têm valor para a ordem jurídica interna de cada Estado-membro, que subsiste paralelamente: deste último ponto de vista, é claro que os Tratados são acordos internacionais cujas disposições, por efeito da ratificação, se encontram incorporadas na legislação interna dos Estados-membros. As suas disposições são, portanto, aplicadas normalmente *como leis* e não como uma constituição; o mesmo acontece, *a fortiori,* com os regulamentos adoptados pelos órgãos executivos da Comunidade, sob reserva do controlo da sua legalidade. Pelo que, na falta de uma disposição expressa em sentido contrário, que não existe no Tratado, as competências respectivas do Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, e dos órgãos jurisdicionais nacionais devem ser entendidas de acordo com as regras habituais do direito interno quando nos encontrarmos em presença de uma atribuição de competência exclusiva que se exerce paralelamente com as competências normais: isto, salvo, uma vez mais, disposição expressa em contrário, não implica de todo, por si só, uma espécie de subordinação de um tipo de competência ao outro e, especialmente, não justifica uma derrogação às regras normais que regem a força do caso julgado.

Acrescento que a tese que procuro refutar poderia acarretar sérios inconvenientes. Levaria, com efeito, a que o alcance dos acórdãos do Tribunal em dada matéria fosse *contraditório.* Tal ou tal litígio posterior coloca exactamente a mesma questão de interpretação que foi já resolvida ou comportará elementos novos que justifiquem um novo pedido de interpretação? O Tribunal, em vez de ter que julgar (seja nos mesmos termos, seja, se o entender necessário, completanto o seu anterior acórdão) uma questão relativa à interpretação do Tratado, que é a sua tarefa normal, teria antes do mais que se interrogar se a questão suscitada já teria sido ou não decidida por ele anteriormente, o que se transformaria, em muitos casos, numa interpretação do acórdão e não numa interpretação do Tratado. Encontramos aqui o inconveniente da renúncia à liberdade que atribui ao juiz a regra de força apenas relativa do caso julgado: mais vale reproduzir várias vezes um acórdão de fundo, mesmo com ligeiras alterações da sua redacção para ter em conta elementos ou argumentos novos, do que recusar responder, ficando na mesma obrigado a explicar a razão dessa recusa. Volto a dizer, mais vale que um juiz interprete a lei, que é para isso que ele existe, do que interprete as suas próprias decisões.

Mas — e esta seria uma posição defensiva — não se poderia, observando ainda o princípio da força relativa do caso julgado, estender mais ou menos o seu âmbito de aplicação? Por exemplo, não se poderia considerar que a força do caso julgado será oponível quando o pedido prejudicial não apenas visa a mesma questão como ainda emana do mesmo tribunal que já suscitou a questão anteriormente decidida pelo Tribunal de Justiça?

Isto seria perigoso, em meu entender. Com efeito, o processo pode apresentar-se sob um aspecto diferente, podem ser adiantados novos argumentos, etc. Por outro lado, que se deverá entender por «mesmo órgão jurisdicional»? Um órgão jurisdicional superior pode apresentar várias composições com competências diversas: pensemos na secção cível e na secção criminal da Cour de Cassation, nos vários «*Senates*» dos tribunais alemães. Pretender-se-á ainda ter em conta o prazo mais ou menos longo que decorreu a partir do momento em que um acórdão foi proferido pelo Tribunal? O critério é, por certo, demasiadamente subjectivo e arbitrário. Em suma, penso que, admitindo-se que é aplicável a regra de força relativa do caso julgado, convém aplicá-la estritamente, de acordo com os critérios simples e bem conhecidos que constituem o seu corolário.

III

Mas então — e esta é a última questão que me proponho analisar — o Tribunal de Justiça não correrá o risco de se ver submergido por processos inúteis, na medida em que respeitam a questões já decididas? Este problema tem dois aspectos, um de facto e outro de direito.

Quanto à matéria de facto, estou persuadido de que os tribunais nacionais se absterão, de um modo geral, de submeter ao Tribunal de Justiça questões verdadeiramente inúteis. A tendência natural de um juiz é a de exercer plenamente a sua competência e não de renunciar a ela a favor de outrem; as partes, por seu lado, na medida em que possam influenciar esse processo, que tem natureza pública, não terão, de modo geral, interesse em o sobrecarregar inutilmente, com as despesas e atrasos suplementares que isso acarreta. Em especial, a hipótese de reenvio ao Tribunal de Justiça pelo mesmo juiz que já reenviou e obteve resposta é pouco verosímil, na ausência de razões pertinentes para proceder desse modo.

Mas — e este é o aspecto jurídico do problema — o terceiro parágrafo do artigo 177.° não *obrigará* os órgãos jurisdicionais nacionais visados nesse texto (aqueles «cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno») a recorrer ao Tribunal de Justiça sempre que uma «questão» de interpretação do tratado «*seja suscitada* em processo pendente perante» um desses órgãos jurisdicionais, já que, com efeito, sempre segundo este texto, o órgão jurisdicional em causa se encontra então «obrigado a submeter a questão ao Tribunal de Justiça»? Essa obrigação de submeter o assunto ao Tribunal de Justiça subsistirá ainda quando a questão de interpretação em causa tenha já dado lugar a um acórdão do Tribunal ou seja mesmo objecto de uma jurisprudência constante?

Eis, Senhores Juízes, uma questão que não tereis de resolver, já que é da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais. Só a poderíeis decidir se tivesse sido submetido ao Tribunal um pedido de interpretação do próprio artigo 177.°, o que não é o caso.

Direi apenas que este problema — que, de resto, não é o único que suscita a interpretação do artigo 177.° — parece poder ser resolvido sem grande dificuldade pelos tribunais nacionais desde que tenham presente uma regra que rege a matéria das questões prejudiciais. É uma regra muito simples: para se recorrer ao processo do reenvio de uma questão a título prejudicial para interpretação, é necessário, evidentemente, que se levante *uma questão* e que esta questão seja relativa *à interpretação* do texto em causa: pelo contrário, se o texto é perfeitamente claro, não

se trata já de o interpretar, mas sim de o aplicar, o que se insere na competência do juiz, incumbido, precisamente, de aplicar a lei. É aquilo a que por vezes se chama, utilizando uma expressão talvez pouco exacta e muitas vezes mal compreendida, a teoria do «acto claro»: a bem dizer, trata-se simplesmente da linha de demarcação entre as duas competências. Bem entendido, como sempre, podem surgir casos duvidosos, casos limite; na dúvida, evidentemente, o juiz deverá decidir o reenvio.

Ora, se se suscitar perante um juiz nacional uma questão de interpretação do Tratado e essa questão tiver sido objecto, por parte do juiz competente, de uma jurisprudência susceptível de ser considerada como constante, deve razoavelmente admitir-se que não existe verdadeiramente uma «questão» que necessite um reenvio, tornando-se então o caso assimilável ao precedente: uma disposição em si mesma obscura, mas cujo sentido foi constantemente interpretado do mesmo modo pelo órgão competente, é assimilável a uma disposição que não carece de interpretação. Esta é uma regra equilibrada e de bom senso, que concilia harmoniosamente o respeito das competências respectivas com a necessidade de não multiplicar inutilmente os processos de reenvio. É assim, Senhores Juízes, que o mecanismo das questões prejudiciais é entendido em França, país em que, como sabeis, este mecanismo desempenha um importante papel devido ao rigor com que é aplicado o princípio da separação dos poderes.

Concepções análogas reinam, aliás, em matérias afins, seja em direito internacional privado, seja em direito internacional público: aludo aqui aos casos em que um juiz nacional aplica uma lei estrangeira ou um juiz internacional aplica uma lei interna. Existe, evidentemente, nestas duas hipóteses uma diferença essencial no que se refere ao processo instituído pelo artigo 177.° do Tratado CEE; é que o juiz não tem nesses casos à sua disposição um processo de reenvio: deve aplicar a lei estrangeira ou a lei nacional. Mas a analogia é na mesma interessante, neste sentido: é que nos dois casos é geralmente admitido que não compete ao juiz substituir-se aos órgãos competentes para *interpretar* a lei, quer dizer, aos tribunais do país em que aquela lei vigora, mas que deve conformar-se com o *estado do direito,* tal como este resulta, no país em causa, do modo como a lei é efectivamente aplicada, tendo em conta a jurisprudência interna que lhe diga respeito. É sempre o mesmo princípio da distinção entre a interpretação e a aplicação da lei: a interpretação da lei que resulta de uma jurisprudência constante dos tribunais competentes deve ser aceite pelo juiz estrangeiro ou pelo juiz internacional, o que lhe permite decidir como se se tratasse simplesmente de aplicar o direito.

Citarei, sobre o conjunto da problemática da aplicação do direito estrangeiro pelo juiz interno, um muito interessante estudo do professor Dölle (*Revue critique du droit international privé,* 1955), e, como jurisprudência, para a França, Cass. civ. de 10 de Maio de 1960, Fondation Potocki (*Journal du droit international,* 1961, p. 762); cour d'appel de Paris, de 1 de Julho de 1959 (*Revue critique du droit international privé,* 1960, p. 193); tribunal civil de la Seine, de 29 de Setembro de 1959 (mesma revista, 1960, p. 591). Sobre o segundo caso, o da aplicação da lei interna por um juiz internacional, citarei dois acórdãos do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, de 12 de Julho de 1929, publicados em *Dalloz périodique et critique,* 1930, segunda parte, p. 45 e seguintes (Governo da República Francesa contra Governo do Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos e Governo da República Francesa contra Governo da República dos Estados Unidos do Brasil). Deve, todavia, recordar-se que em Itália existe a teoria da «recepção das normas de direito internacional» pelo direito nacional, que acaba por conferir ao juiz italiano maiores poderes de controlo relativamente à aplicação do direito estrangeiro; mas

daí resulta, simplesmente, que os juízes italianos devem ter ainda menos escrúpulos que os dos outros países membros em se abster de decidir reenvios inúteis.

Em definitivo, penso que, se os órgãos jurisdicionais nacionais dos Estados-membros se inspirarem nos princípios que acabo de recordar — e tudo leva a crer que o façam, uma vez que estes princípios são geralmente reconhecidos tanto em direito interno como em direito internacional —, poderá instaurar-se com base no artigo 177.° um regime satisfatório de colaboração entre aqueles órgãos jurisdicionais e o Tribunal de Justiça.

Nesse sistema é, sem dúvida, de prever que o Tribunal de Justiça tenha, por vezes, que se pronunciar sobre questões de interpretação do Tratado ou de regulamentos comunitários que tenham já sido antes resolvidas, mas, pelas razões que expus, não penso que esse risco seja muito grande. Seja como for, é infinitamente menos grave encontrar alguns acórdãos do Tribunal de Justiça que reproduzam acórdãos anteriores do que expor-se a recusas de reenvio por parte dos órgãos jurisdicionais nacionais, recusas fundadas numa interpretação, que poderá ser contestável, do alcance de um acórdão já proferido: estaríamos aí perante uma fonte de conflitos para os quais o Tratado não prevê qualquer solução.

Concluo propondo que o Tribunal de Justiça, pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas a título prejudicial pela Tariefcommissie, por decisões de 19 de Setembro de 1962, declare:

1) o artigo 12.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia produz efeitos imediatos e cria, na esfera jurídica dos particulares, direitos individuais que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar;

2) para verificar se os direitos aduaneiros ou os encargos de efeito equivalente foram aumentados, contrariando a proibição contida no artigo 12.° do Tratado, é necessário ter em consideração os direitos e encargos efectivamente aplicados pelo Estado-membro em questão aquando da entrada em vigor do Tratado; esse aumento pode resultar quer de uma modificação da classificação pautal que tenha tido por consequência a classificação do produto numa posição mais severamente tributada, quer da majoração da taxa aduaneira aplicada;

3) compete à Tariefcommissie decidir quanto às despesas dos presentes processos.