DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)
24 de Outubro de 2002 *

No processo C-233/01,

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

Riunione Adriatica di Securtà SpA (RAS)

e

Dario Lo Bue,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 8.°, n.° 3, da Primeira Directiva 73/239/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 143), na versão que resulta da Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições

* Língua do processo: italiano.

legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva sobre o seguro não vida) (JO L 228, p. 1), bem como dos artigos 29.° e 39.° da Directiva 92/49,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, F. Macken e J. N. Cunha Rodrigues (relator), juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

tendo o órgão jurisdicional de reenvio sido informado de que o Tribunal de Justiça se propõe decidir por meio de despacho fundamentado nos termos do artigo 104.°, n.° 3, do seu Regulamento de Processo,

tendo os interessados referidos no artigo 20.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça sido convidados a apresentar as suas eventuais observações a este respeito,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Despacho

1 Por despacho de 4 de Maio de 2001, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de Junho seguinte, o Giudice di pace di Palermo submeteu, ao abrigo do artigo 234.° CE, quatro questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 8.°, n.° 3, da Primeira Directiva 73/239/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 143), na versão que resulta da Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva sobre o seguro não vida, JO L 228, p. 1; a seguir «directiva 73/239»), bem como dos artigos 29.° e 39.° da Directiva 92/49.

2 Estas questões foram suscitadas a propósito de um litígio que opõe a empresa seguradora Riunione Adriatica di Securtà SpA (a seguir «RAS») a D. Lo Bue, a propósito do montante do prémio de seguro por este devido relativamente a um contrato respeitante ao seguro obrigatório de responsabilidade civil relacionado com a circulação de veículos motorizados.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

3 Sob o título II, intitulado «Acesso à actividade de seguro», o artigo 6.° da Directiva 92/49 dispõe:

«O artigo 8.° da Directiva 73/239/CEE passa a ter a seguinte redacção:

'*Artigo 8.°*

[...]

3. A presente directiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham ou introduzam disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que prevejam a aprovação dos estatutos e a comunicação de todos os documentos necessários ao exercício normal da supervisão.

Contudo, os Estados-Membros não podem prever disposições que exijam a aprovação prévia ou a comunicação sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguro, das tarifas e dos formulários e outros impressos que a empresa tenciona utilizar nas suas relações com os tomadores de seguros.

Os Estados-Membros só podem manter ou introduzir a notificação prévia ou a aprovação dos aumentos de tarifas propostos enquanto elementos de um sistema geral de controlo dos preços.

[...]'»

4 Nos termos do artigo 29.° da Directiva 92/49, que consta do título III deste diploma, intitulado «Harmonização das condições de exercício»:

«Os Estados-Membros não podem prever disposições que exijam a aprovação prévia ou a comunicação sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguro, das tarifas e dos formulários e outros impressos que a empresa de seguros tenciona utilizar nas suas relações com os tomadores de seguros. A fim de supervisionar a observância das disposições nacionais relativas aos contratos de seguro, apenas poderão exigir a comunicação não sistemática dessas condições e desses outros documentos, sem que tal exigência possa constituir para a empresa uma condição prévia para o exercício da sua actividade.

Os Estados-Membros só podem manter ou introduzir a notificação prévia ou a aprovação dos aumentos de tarifas propostos enquanto elementos de um sistema geral de controlo dos preços.»

5 Sob o título IV da Directiva 92/49, intitulado «Disposições relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços», o artigo 39.°, n.os 2 e 3, desta dispõe:

«2. O Estado-Membro da sucursal ou da prestação de serviços não pode prever disposições que exijam a aprovação prévia ou a comunicação sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguro, das tarifas e dos formulários e outros impressos que a empresa de seguros tenciona utilizar nas suas relações com os tomadores de seguros. A fim de supervisionar a observância das disposições nacionais relativas aos contratos de seguro, apenas poderá exigir, a qualquer empresa que pretenda efectuar no seu território operações de seguros em regime de estabelecimento ou em regime de livre prestação de serviços, a comunicação não sistemática das condições ou dos outros documentos que tenciona utilizar, sem que tal exigência possa constituir para a empresa uma condição prévia para o exercício da sua actividade.

3. O Estado-Membro da sucursal ou da prestação de serviços só pode manter ou introduzir a notificação prévia ou a aprovação dos aumentos de tarifas propostos enquanto elementos de um sistema geral de controlo dos preços.»

Regulamentação nacional

6 O artigo 2.°, n.os 2 a 5, do Decreto-Lei n.° 70, de 28 de Março de 2000, que estabelece disposições urgentes para limitar os surtos inflacionistas (GURI n.° 73,

de 28 de Março de 2000, p. 4), com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 137, de 26 de Maio de 2000, que converte, com modificações, o referido decreto-lei (GURI n.º 122, de 27 de Maio de 2000, p. 4, a seguir «decreto-lei»), dispõe:

«2. Nos contratos de seguro obrigatório de responsabilidade civil decorrente da circulação de veículos a motor e de embarcações, renovados até um ano a contar da data de entrada em vigor do presente decreto, para os quais estejam previstas fórmulas de cálculo das tarifas que prevejam variações de prémio consoante ocorram ou não sinistros, as empresas de seguros não podem aplicar qualquer aumento de tarifa aos segurados aos quais, no último período de observação, não possam ser imputados sinistros provocados por um condutor do veículo segurado. Nos contratos celebrados até um ano a contar da data anteriormente referida, com fórmulas de cálculo das tarifas que prevejam variações do prémio consoante ocorram ou não sinistros, aplicam-se as tarifas existentes na mesma data.

2-A. O n.º 2 aplica-se, a partir da data da entrada em vigor do presente decreto, aos contratos de seguro relativos aos automóveis, aos ciclomotores e aos motociclos, que apliquem as fórmulas tarifárias referidas no artigo 12.º da Lei n.º 990, de 24 de Dezembro de 1969, bem como aos contratos propostos por telefone ou por via telemática e aos contratos que não englobem uma cláusula de renovação tácita ou aos contratos denunciados pela empresa quando de novo propostos à mesma seguradora.

3. As empresas de seguros não podem modificar o número das classes de bonificação, nem os coeficientes de determinação do prémio, nem as respectivas regras de progressão das fórmulas de cálculo das tarifas que prevejam variações do prémio consoante ocorram ou não sinistros no período de um ano a contar da data de entrada em vigor do presente decreto.

4. É acrescentado ao artigo 12.° da Lei n.° 990, de 24 de Dezembro de 1969, o seguinte número: '2-A. As empresas que actuam no ramo do seguro obrigatório previsto no artigo 2.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 70, de 28 de Março de 2000, conforme alterado pela lei de conversão, são obrigadas, a pedido do segurado, a também estipularem contratos com a fórmula tarifária *bonus-malus* com franquia absoluta, não oponível ao terceiro lesado, num montante compreendido entre 500 000 e 1 000 000 liras. A opção pela fórmula tarifária *bonus-malus* com franquia e a escolha do montante da franquia cabem unicamente ao segurado'.

5. Uma vez cessados os efeitos do disposto nos n.os 2 e 3, em caso de aumento de tarifas, excluindo as relacionadas com a aplicação das regras de progressão das várias fórmulas tarifárias, superior à taxa de inflação prevista, o segurado pode resolver o contrato mediante comunicação efectuada por carta registada com aviso de recepção, ou por meio de telecópia, enviados para a sede da empresa ou agência na qual a apólice tenha sido estipulada. Nesse caso, o segurado não beneficia do prazo previsto no artigo 1901.°, n.° 2, do Código Civil.»

O litígio do processo principal e as questões prejudiciais

7 Resulta do despacho de reenvio que a RAS intentou uma acção contra D. Lo Bue, na qual pede ao Giudice di pace di Palermo que:

«a título preliminar,

— declare a incompatibilidade dos n.os 2, 3 e 4 do artigo 2.° do Decreto-Lei n.° 70/2000, conforme modificado pela Lei n.° 137/00, com os artigos 6.°,

29.° e 39.° da Directiva comunitária 92/49/CEE e declare inaplicáveis as referidas disposições nacionais por violação do direito comunitário;

— condene, em consequência, Dario Lo Bue no pagamento de um prémio de seguro não sujeito aos limites resultantes do Decreto-Lei n.° 70/2000, modificado pela Lei n.° 137/00, cujo montante deverá ser fixado em posterior decisão judicial;

a título subsidiário,

— se considerar que não é manifesta a incompatibilidade dos n.^{os} 2, 3 e 4 do artigo 2.° do Decreto-Lei n.° 70/2000, conforme modificado pela Lei n.° 137/00, com os artigos 6.°, 29.° e 39.° da Directiva comunitária 92/49/CEE, submeta ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.° CE [...]»

8 Resulta também do despacho de reenvio que D. Lo Bue contestou as pretensões da RAS alegando que pagara o montante do prémio do seguro por ela exigido, considerando que esse montante era ou devia ser conforme aos montantes previstos pelas leis em vigor e declarando que entendia não pagar qualquer acréscimo de prémio.

9 Resulta ainda do referido despacho que a RAS intentou uma acção de condenação para pagamento da quantia que seria devida se o montante do prémio do seguro automóvel subscrito por D. Lo Bue não estivesse limitado pelo decreto-lei relativo à luta contra a inflação.

10 O órgão jurisdicional nacional observa a este respeito que o decreto-lei proibiu durante um ano qualquer aumento dos prémios de seguro de responsabilidade civil automóvel relativos aos contratos renovados dos segurados que não causaram qualquer sinistro durante o período de observação (artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo), e que, no que se refere aos contratos subscritos pela primeira vez, proibiu qualquer modificação dos prémios aplicáveis no dia de entrada em vigor do referido decreto-lei (artigo 2.°, n.° 2, segundo parágrafo).

11 Segundo o juiz de reenvio, as disposições do decreto-lei citadas no número precedente parecem contrárias aos artigos 8.°, n.° 3, da Directiva 73/239 e 29.° e 39.° da Directiva 92/49, os quais só dão ao Estado-Membro o poder de aprovar «aumentos de tarifas» no caso de a medida com incidência sobre o sector dos seguros constituir um «elemento de um sistema geral de controlo dos preços».

12 O juiz de reenvio alega ainda que os artigos 8.°, n.° 3, da Directiva 73/239 e 29.° e 39.° da Directiva 92/49 só prevêem o poder de intervenção do Estado-Membro para aprovação dos «aumentos de tarifas», sem alargar essa possibilidade às demais condições dos contratos de seguro. Assim, o decreto-lei, ao proibir qualquer modificação das outras condições do contrato (artigo 2.°, n.° 3), parece também contrário aos referidos artigos 8.°, n.° 3, 29.° e 39.° O mesmo se passa com a disposição que impõe às companhias de seguros a celebração, a pedido do segurado, de apólices com a fórmula tarifária *bonus/malus* e com uma franquia cujos montantes mínimo e máximo são determinados pela lei (artigo 2.°, n.° 4).

13 Além disso, segundo o juiz nacional, o decreto-lei parece violar as disposições já referidas ao conceder ao segurado o direito de denunciar o contrato no momento em que as tarifas deixem de estar bloqueadas se, aquando da renovação anual da apólice, o segurador exigir um aumento de prémio que não resulte das condições especiais do contrato e seja superior à taxa de inflação prevista numa decisão do governo (artigo 2.°, n.° 5).

14 Face a estas considerações, o Giudice di pace di Palermo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 8.°, n.° 3, terceiro parágrafo, da Directiva 73/239/CEE do Conselho, com a redacção dada pelo artigo 6.° da Directiva 92/49/CEE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que, tendo em vista o controlo da inflação, tem por objecto unicamente o seguro de responsabilidade civil decorrente da circulação de automóveis, ciclomotores e motociclos e não prevê uma intervenção na generalidade dos preços dos bens e serviços, que não o seguro de responsabilidade civil automóvel, que contribuem para a formação do índice de preços ao consumidor?

2) O artigo 8.°, n.° 3, terceiro parágrafo, da Directiva 73/239/CEE do Conselho, com a redacção dada pelo artigo 6.° da Directiva 92/49/CEE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que, tendo em vista o controlo da inflação, proíbe a modificação não só das tarifas, mas também o número das classes de bonificação, os coeficientes de determinação do prémio e ainda as respectivas regras de progressão das

fórmulas de cálculo das tarifas que prevêem variações do prémio consoante ocorram ou não sinistros?

3) O artigo 8.°, n.° 3, terceiro parágrafo, da Directiva 73/239/CEE do Conselho, com a redacção dada pelo artigo 6.° da Directiva 92/49/CEE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que, tendo em vista o controlo da inflação, impõe igualmente às empresas seguradoras a obrigação de estipularem, a pedido do segurado, apólices com a tabela tarifária *bonus-malus* e com cláusula de franquia de montantes mínimos e máximos fixados por lei?

4) O artigo 8.°, n.° 3, terceiro parágrafo, da Directiva 73/239/CEE do Conselho, com a redacção dada pelo artigo 6.° da Directiva 92/49/CEE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que, tendo em vista o controlo da inflação, que atribui igualmente ao segurado, no termo do período de congelamento das tarifas, o direito de rescindir o contrato se, no momento da renovação anual da apólice, for pedido pela seguradora um aumento do prémio — que não seja determinado pelo mecanismo de personalização — superior à taxa prevista da inflação decidida pelo governo?»

Quanto às questões prejudiciais

15 Há que notar que, pelas suas questões, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se os artigos 8.°, n.° 3, da Directiva 73/239 e 29.° e 39.° da Directiva 92/49 se opõem a uma regulamentação como a prevista no artigo 2.°, n.^{os} 2 a 5, do decreto-lei.

16 Considerando que a resposta às questões prejudiciais pode ser claramente deduzida da sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 104.°, n.° 3, do seu Regulamento de Processo, informou o órgão jurisdicional nacional de que se propunha decidir por meio de despacho fundamentado e convidou os interessados referidos no artigo 20.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça a apresentarem as suas eventuais observações a este propósito.

17 A RAS e a Comissão das Comunidades Europeias consideram que o Tribunal não deveria decidir por meio de despacho fundamentado ao abrigo do artigo 104.°, n.° 3, do Regulamento de Processo, considerando, contrariamente ao Governo italiano, que a resposta que deve ser dada ao órgão jurisdicional nacional não pode ser claramente deduzida da jurisprudência do Tribunal de Justiça em que este entende fundamentar-se.

18 Segundo a RAS e a Comissão, a Directiva 92/49 foi correctamente transposta para o direito interno pelo Decreto-Lei n.° 175, de 17 de Março de 1995 (GURI n.° 114, de 18 de Maio de 1995, p. 4). As questões prejudiciais não incidem sobre o eventual efeito directo das disposições das Directivas 73/239 e 92/49, mas sobre a compatibilidade do decreto-lei com essas directivas, com o fim de afastar, sendo caso disso, a aplicação deste em benefício do Decreto-Lei n.° 175.

19 Com o fim de responder ao órgão jurisdicional nacional, deve recordar-se que é jurisprudência constante que, embora, ao aplicar o direito nacional, quer se trate de disposições anteriores quer posteriores à directiva, o órgão jurisdicional nacional chamado a interpretá-lo seja obrigado a fazê-lo, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da directiva, para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir desta forma o artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE, uma directiva não pode, por si só, criar obrigações na esfera jurídica de um particular e não pode, portanto, ser invocada, enquanto tal, contra essa pessoa (v., designadamente, os acórdãos de 14 de Setembro de 2000, Collino e Chiappero, C-343/98, Colect., p. I-6659, n.^{os} 20 e 21).

20 No caso vertente, resulta das indicações fornecidas pelo juiz de reenvio e das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça que o objecto do processo principal consiste em pedir ao órgão jurisdicional nacional que afaste a aplicação do decreto-lei em benefício de uma regulamentação nacional anterior, com o fundamento de que o decreto-lei é incompatível com as Directivas 73/239 e 92/49, a fim de obter a condenação de D. Lo Bue no pagamento de um prémio de seguro de montante mais elevado do que o resultante da aplicação do referido decreto-lei.

21 Ora, de acordo com a jurisprudência recordada no n.º 19 do presente despacho, a interpretação dos artigos 8.º, n.º 3, da Directiva 73/239 e 29.º e 39.º da Directiva 92/49 solicitada pelo órgão jurisdicional nacional não pode, de qualquer modo, permitir a condenação de D. Lo Bue no pagamento de um suplemento de prémio que não é fundado no direito nacional aplicável no processo principal, isto é, no decreto-lei.

22 Há, pois, que responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional que uma directiva não pode, por si só, criar obrigações na esfera jurídica de um particular e não pode, portanto, ser invocada enquanto tal contra essa pessoa.

Quanto às despesas

23 As despesas efectuadas pelo Governo italiano e pela Comissão, 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 (Terceira Secção)

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Giudice di pace di Palermo, por despacho de 4 de Maio de 2001, declara:

Uma directiva não pode, por si só, criar obrigações na esfera jurídica de um particular e não pode, portanto, ser invocada enquanto tal contra essa pessoa.

Proferido no Luxemburgo, em 24 de Outubro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Terceira Secção

J.-P. Puissochet