CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL M. POIARES MADURO apresentadas em 1 de Abril de 2004 [1]

1. A presente acção, intentada ao abrigo do artigo 226.° CE, visa obter do Tribunal de Justiça a declaração de que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° CE, ao não ter cooperado com lealdade com a Comissão das Comunidades Europeias.

I — Quadro jurídico, matéria de facto e fase pré-contenciosa do processo

2. Lembremos que o artigo 10.°, primeiro parágrafo, CE estatui que «[o]s Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-Membros facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão». Tendo por base esta disposição, a Comissão observa que o comportamento da República Italiana, ao não ter respondido aos seus pedidos reiterados para prestar informações, é constitutivo de uma violação da obrigação de cooperação leal com a instituição no cumprimento da missão de velar pelo respeito do direito comunitário.

3. Em suma, são estes os factos da causa. Em 2000, foi apresentada uma denúncia à Comissão, por um operador económico, dando conta da incorrecta aplicação, numa estação de tratamento italiana, das Directivas 89/655/CEE do Conselho, de 30 de Novembro de 1989, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho no trabalho [2], e 89/391/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho [3]. Em 3 de Agosto do mesmo ano, a Comissão enviou à República Italiana um pedido para que lhe prestasse informações suplementares no tocante aos factos imputados na denúncia, a fim de proceder a um exame mais completo da situação. Na falta de resposta das autoridades italianas, a Comissão dirigiu, em 19 de Março de 2001, uma segunda carta ao Governo italiano, pedindo-lhe que lhe prestasse as informações solicitadas, no

1 — Língua original: português.

2 — JO L 393, p. 13.

3 — JO L 183, p. 1.

prazo de um mês a contar da recepção desse pedido. Não tendo obtido resposta, a Comissão deu início ao procedimento previsto no artigo 226.° CE. Através de notificação para cumprir enviada às autoridades italianas em 24 de Outubro de 2001, convidou este Estado-Membro a apresentar as suas observações a propósito da alegada violação das suas obrigações decorrentes dos artigos 1.° da Directiva 89/655, 4.° da Directiva 89/391, 10.° CE e 249.° CE. Em parecer fundamentado de 18 de Julho de 2003, a Comissão reiterou as suas críticas e solicitou à República Italiana que desse cumprimento às suas obrigações, no prazo de dois meses a contar da notificação.

II — Quanto ao desrespeito da obrigação de cooperação

4. As autoridades italianas remeteram-se a um silêncio continuado face aos pedidos insistentes da Comissão, até à propositura da presente acção. Mas, nas observações que apresentou ao Tribunal de Justiça, a República Italiana contesta vigorosamente qualquer violação da sua obrigação de cooperação leal. Alega que está demonstrado que as directivas em causa no presente processo foram integral e correctamente transpostas para o ordenamento jurídico italiano.

5. Manifestamente, a demandada interpretou mal o objecto do pedido. Quando, no processo pré-contencioso, a Comissão criticava a República Italiana por violação de determinadas disposições das Directivas 89/655 e 89/391 e por violação da obrigação de cooperação, na petição inicial, circunscreveu o pedido a esta última crítica. No Tribunal de Justiça, a Comissão não imputa à República Italiana o facto de não ter correctamente adoptado as medidas adequadas para assegurar a aplicação das directivas comunitárias. O que lhe imputa é não ter cooperado com ela de forma leal, ao não lhe ter prestado as informações pedidas.

6. É pacífico que o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 10.° CE cria na esfera jurídica dos Estados-Membros a obrigação de facilitar o cumprimento da missão que o artigo 211.°, primeiro travessão, CE confia à Comissão, a saber, velar pela aplicação das disposições do Tratado CE e das medidas tomadas pelas instituições por força deste [4]. Daí decorre a obrigação de prestar à Comissão as informações que ela necessita [5]. Uma violação desta obrigação é suficiente para constituir um incumprimento específico? Não nos parece haver lugar a dúvidas. O Tribunal de Justiça reconheceu claramente que a recusa de cooperar com a Comissão no cumprimento da sua missão pode ser constitutiva de um incumprimento específico do Estado no que se refere às obrigações que decorrem do artigo 10.° CE [6].

4 — Acórdão de 11 de Dezembro de 1985, Comissão/Grécia (192/84, Recueil, p. 3967, n.° 19).

5 — V., nomeadamente, acórdãos de 24 de Março de 1988, Comissão/Grécia (240/86, Colect., p. 1835); de 24 de Março de 1994, Comissão/Reino Unido (C-40/92, Colect., p. I-989); e de 6 de Março de 2003, Comissão/Luxemburgo (C-478/01, Colect., p. I-2351).

6 — Acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Comissão/Bélgica (C-374/89, Colect., p. I-367).

Se, em determinados casos, se recusou a dar efeito a esta disposição geral, não foi por lhe negar a natureza vinculativa, mas simplesmente porque existia nesses casos uma obrigação específica imposta por uma disposição de direito primário ou derivado mais precisa [7]. Nestes casos, o Tribunal de Justiça limitou-se meramente a aplicar o princípio segundo o qual as normas especiais afastam as normas gerais nos limites do seu âmbito de aplicação (*specialia generalibus derogant*).

7. Importa apreciar se, no caso vertente, a recusa de cooperação pode ser justificada. O Governo italiano explica o seu silêncio pela falta de precisão dos pedidos formulados pela Comissão. Nem a notificação para cumprir nem o parecer fundamentado referem o lugar da alegada infracção. Não tendo informações precisas relativamente à estação de tratamento objecto da denúncia, as autoridades competentes não podiam responder aos pedidos e cooperar com a Comissão.

8. Constitui jurisprudência assente que a cooperação leal que rege as relações entre a Comunidade e os seus Estados-Membros assenta em obrigações recíprocas, que vinculam não só os Estados mas também as instituições comunitárias [8]. Para que o Estado possa estar em condições de dar à Comissão as informações especificamente pedidas, importa que o pedido enviado pela Comissão reúna determinadas condições de clareza e de precisão [9]. Tal não significa, no entanto, que o Estado impossibilitado de prestar essas informações possa opor à Comissão um silêncio absoluto. Com efeito, podemos questionar-nos se, nesse caso, o princípio da cooperação leal não exige ao Estado que se dirija à Comissão a fim de esta precisar o seu pedido. Tal poderia ser, em nosso entender, a consequência lógica do espírito com que foi concebida a cooperação leal no quadro do sistema institucional da Comunidade.

9. No caso em apreço, no entanto, é inútil entrar nessa discussão. Com efeito, é manifesto que as autoridades italianas dispunham de todos os elementos de facto necessários para proceder às verificações exigidas e prestar à Comissão as informações pedidas. A indicação do local objecto da denúncia aparece claramente nas cartas enviadas pela Comissão antes do início do processo pré-contencioso. Resulta das cartas datadas de 3 de Agosto de 2000 e de 19 de Março de 2001 que as infracções assinaladas na denúncia recebida pela Comissão diziam respeito a uma «estação de tratamento situada no município de Mandello del Lario, na Lombardia». A carta de 3 de Agosto de 2000 assinala as insuficiências que afectam esta instalação, à luz da Directiva 89/655. Desde essa altura, as autoridades italianas dispunham, portanto, de todos os elementos de facto que lhes permitiam

7 — V., nomeadamente, acórdão de 11 de Março de 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest e o. (C-78/90 a C-83/90, Colect., p. I-1847, n.º 19).

8 — Por último, acórdão de 4 de Março de 2004, Alemanha/Comissão (C-344/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 79).

9 — V., neste sentido, conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo que deu lugar ao acórdão de 11 de Dezembro de 1985, Comissão/Grécia, já referido na nota 4, n.º 7.

responder ao pedido de informações da Comissão. Nestas circunstâncias, a Comissão tinha fundamento para se referir, na acção por incumprimento, às cartas que antecederam o início do processo, que continham todas as informações pertinentes para a implementação de uma boa cooperação. Nestas condições, nada se opõe a que a recusa da República Italiana em responder ao pedido de informações da Comissão seja julgada contrária às obrigações que lhe impõe o artigo 10.° CE.

10. Esta conclusão não é infirmada pelo facto de este processo dizer respeito a um caso de «importância muito limitada», «absolutamente específico e muito circunscrito», como observa o Estado demandado. Resulta de jurisprudência assente que se verifica incumprimento independentemente da relevância das consequências susceptíveis de dele resultarem [10].

III — Quanto à alegada imprecisão dos pedidos

11. O Governo italiano alega igualmente que a petição não contém os elementos indispensáveis ao exercício do seu direito de defesa. É de recordar que a identificação precisa das acusações no decurso do procedimento de incumprimento tem um papel essencial na protecção do direito de defesa do Estado que é posto em causa. Com efeito, como recorda o Tribunal de Justiça no acórdão de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, «a possibilidade de o Estado-Membro em causa apresentar as suas observações constitui, mesmo se ele entende não a dever utilizar, uma garantia essencial querida pelo Tratado, e o respeito dessa garantia é uma formalidade [essencial] da regularidade do processo destinado a verificar um incumprimento de um Estado-Membro» [11].

12. No entanto, no caso em apreço, semelhante argumento é irrelevante. A crítica está claramente identificada na petição inicial. Com efeito, deve recordar-se que o pedido foi circunscrito entre a formulação das críticas na notificação para cumprir, o dispositivo do parecer fundamentado e a petição inicial da acção. Nesta última, a Comissão imputa unicamente ao Governo italiano o facto de não ter prestado qualquer informação no que toca aos factos assinalados pelo denunciante, tal como tinham sido relatados nos primeiros pedidos de informação. Ora, era perfeitamente possível ao Governo italiano explicar, em sua defesa, as razões da sua alegada impossibilidade de comunicar as informações pedidas. Por conseguinte, não está provado que o procedimento para se obter a declaração de incumprimento padeça de irregularidade.

10 — Acórdão de 27 de Novembro de 1990, Comissão/Itália (C-209/88, Colect., p. I-4313, n.° 13).

11 — C-365/97, Colect., p. I-7773, n.° 23.

IV — **Conclusão**

13. Em consequência, propomos ao Tribunal de Justiça que:

«1) Declare que, ao não ter prestado informações à Comissão das Comunidades Europeias, em resposta a um pedido relativo à aplicação de determinadas disposições das Directivas 89/655/CEE do Conselho, de 30 de Novembro de 1989, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho no trabalho, e 89/391/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho, numa estação de tratamento de águas residuais claramente identificada, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° CE.

2) Condene a República Italiana nas despesas.»