CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL KARL ROEMER

apresentadas em 10 de Dezembro de 1970 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O litígio pendente no Tribunale di Brescia põe em causa a Lei italiana n.° 330, de 15 de Junho de 1950: uma vez que esta lei não foi revogada, o Tribunal declarou recentemente, no processo 8/70, intentado pela Comissão nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, ter a República Italiana violado o n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE e a Directiva 31/68 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1967. Esta lei, seja-nos permitido sucintamente lembrar, prescreve que seja cobrada, sobre a importação de mercadorias, uma taxa de serviços administrativos, de 0,50% *ad valorem*. Esta taxa foi cobrada àsociedade SACE quando, em 17 de Setembro de 1969, esta importou para Itália mercadorias provenientes de um Estado-membro. De acordo com um aviso de liquidação de direitos emitido pela alfândega de Bérgamo, a SACE teve de pagar a taxa no montante de 50 995 LIT, de acordo com o valor das mercadorias importadas.

A sociedade SACE considera o pagamento desta quantia injustificado. Argumenta que se trata de encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros (o que foi efectivamente declarado pelo Tribunal no processo já mencionado), e que a directiva, aprovada pela Comissão ao abrigo do n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE (que não foi impugnada pelo Governo italiano) estabelecia a obrigação de reduzir progressivamente estes encargos — em relação a importações provenientes dos Estados-membros — e de os suprimir até 1 de Julho de 1968, o mais tardar (o que, no entanto e erradamente, não foi feito). Além disso, a sociedade SACE considera que as disposições conjugadas do n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE e da directiva da Comissão, que não deixa qualquer poder de apreciação ao Governo italiano, mas contém indicações precisas quanto ao prazo previsto para a supressão do imposto, são susceptíveis de conferir aos particulares direitos que estes podem invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais, face a disposições contrárias do direito interno. Foi por esta a razão que a sociedade SACE propôs, no Tribunale di Brescia, uma acção contra o ministro das Finanças da República Italiana, em que pede o reembolso das taxas ilegalmente cobradas. Uma vez que a decisão deste processo está essencialmente ligada a questões de direito comunitário, como já dissemos, a sociedade SACE propôs, simultaneamente, o reenvio do processo ao Tribunal de Justiça, para que este decida a título prejudicial sobre a interpretação das disposições do direito comunitário em questão, de acordo com o artigo 177.° do Tratado CEE.

O presidente do Tribunale di Brescia concordou com esta proposta. Por decisão proferida em 4 de Julho de 1970, suspendeu a instância e reenviou o processo ao Tribunal de Justiça, para que este se pronuncie, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

1) Em consequência da adopção da Directiva 31/68, de 22 de Dezembro de 1967, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1968, L 12, p. 8), são

* Língua original: alemão.

as disposições do n.° 2 do artigo 13.° do Tratado de Roma (ou, em todo o caso, as disposições da própria Directiva 31/68) directamente aplicáveis na ordem jurídica do Estado italiano?

2) Em caso afirmativo, foram conferidos aos particulares, a partir de 1 de Julho de 1967, direitos individuais que os órgãos jurisdicionais devem ter em conta?

Agora, depois de a demandante no processo principal, a Comissão das Comunidades Europeias e o Governo federal terem apresentado as suas observações escritas, nos termos do artigo 20.° do Protocolo do Tribunal de Justiça da CEE, e de a demandante, a Comissão e o Governo italiano terem intervindo na audiência de 18 de Novembro de 1970, faremos, a respeito das questões levantadas, as seguintes observações.

1. Quanto à admissibilidade do reenvio, não existe qualquer objecção.

Pouco importa, nomeadamente, que o processo principal tenha simplesmente um carácter sumário, quer dizer, vise somente obter uma injunção de pagamento. O Tribunal pode, neste caso, pronunciar-se a título prejudicial, tal como pôde no processo 26/69, apesar de se tratar de um processo destinado à obtenção de medidas provisórias. Do mesmo modo, o texto das questões que visam claramente a interpretação de uma disposição do Tratado, em correlação com certas disposições do direito derivado comunitário, também não levanta qualquer objecção.

Pelo contrário, é impossível — digamo-lo já — concordar com a sugestão feita durante os debates orais pela demandante no processo principal e declarar que a lei nacional em questão já não é aplicável face às disposições do direito comunitário. É somente ao juiz nacional que compete extrair essas consequências jurídicas, caso estas sejam possíveis em virtude da interpretação do direito comunitário feita pelo Tribunal. Pouco importa, por consequência, que as partes no processo principal possam, de facto, pedir uma modificação das questões submetidas ao Tribunal: de qualquer modo, o certo é que a resposta solicitada pela demandante ultrapassaria o âmbito do artigo 177.°

2. No que diz respeito à definição do objecto do reenvio, diremos, para além disso, que os termos precisos em que foram redigidas as questões colocadas não deixam subsistir qualquer problema: trata-se unicamente do efeito directo das disposições conjugadas do n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE e da directiva da Comissão já mencionada. É a isso que o Tribunal se deve limitar.

Assim, não existe qualquer razão para alargar o exame a fim de verificar, por exemplo, que, de qualquer maneira, no fim do período de transição, o n.° 2 do artigo 13.° se tornou directamente aplicável, ou seja, fez com que encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros deixassem de poder ser aplicados a partir desta data. Embora tenha sido feita uma demonstração convincente a este respeito, concretamente pelo Governo federal, ao referir-se aos problemas análogos que o n.° 3 do artigo 95.° suscita e à jurisprudência elaborada neste domínio (processo 57/65, Colect. 1965-1968, p. 361), no entanto, como resulta dos factos expostos na decisão de reenvio e dado que o processo principal põe em causa a cobrança de taxas sobre importações que se verificaram em Setembro de 1969, ou seja, antes do fim do período de transição, a referência feita não tem qualquer importância para a solução do litígio no processo principal.

Do mesmo modo, não se deve, em nossa opinião, examinar em pormenor as considerações da demandante baseadas na decisão de aceleração do Conselho, de 26 de Julho de 1966 (JO 1966, p. 2971 — ou seja, a decisão «relativa à supressão dos direitos aduaneiros e à proibição das restrições quantitativas entre os Estados-membros e à aplicação dos direitos da pauta aduaneira comum a produtos não enumerados no Anexo II do Tratado»). Como o Tribunal sabe, foi declarado a este respeito que essa decisão tinha antecipado o fim do período de transição no sentido do n.° 7 do artigo 8.° e do artigo 13.°, ou seja, que tinha feito caducar prematuramente todas as disposições transitórias dos artigos 9.° a 35.° Resulta desta decisão, que deve ser considerada como directamente aplicável segundo a jurisprudência existente, assim como das disposições, também directamente aplicáveis, do n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE, que a realização da união aduaneira, em 1 de Julho de 1968, devia provocar igualmente a supressão dos impostos de efeito equivalente aos direitos aduaneiros, nomeadamente pelo facto de que, do ponto de vista da sua natureza, não existe qualquer diferença entre direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros (ou seja, direitos aduaneiros disfarçados). De modo geral, sempre segundo a argumentação desenvolvida, é possível dizer que, de acordo com a decisão de aceleração, todo e qualquer encargo cobrado nas fronteiras internas da Comunidade devia ter desaparecido em 1 de Julho de 1968. A respeito destas considerações, faremos simplesmente notar neste momento, sem proceder a um exame pormenorizado, que é de preferência o ponto de vista oposto, sustentado pela Comissão, que nos parece exacto. É preciso, efectivamente, ter em conta que a decisão de aceleração visava unicamente a supressão dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas, assim como a aplicação da pauta aduaneira comum, enquanto que o n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE previa, em termos claros, um processo especial, a adopção de directivas pela Comissão, para os encargos de efeito equivalente aos direitos aduaneiros, cuja variedade é considerável e que, portanto, não podem ser objecto de uma regulamentação abstracta. Nestas condições, não é efectivamente possível admitir que a decisão de aceleração visava igualmente os encargos de efeito equivalente aos direitos aduaneiros, ou seja, que ela antecipou, de modo geral, o fim do período de transição. Assim, as considerações feitas pela demandante com base na decisão de aceleração não fornecem qualquer elemento que possa contribuir para a solução do litígio e, assim, não devem ser tidas em consideração na decisão que o Tribunal vai proferir.

3. Depois destas observações preliminares, vamos agora passar directamente às questões colocadas. Devemos, em primeiro lugar, lembrar o que prevê o n.° 2 do artigo 13.° do Tratado. Segundo este, «os encargos de efeito equivalente aos direitos aduaneiros de importação, em vigor entre os Estados-membros, serão por estes progressivamente suprimidos durante o período de transição» e a Comissão fixará, «por meio de directivas, o calendário desta supressão».

Quanto à questão da aplicabilidade directa, o texto do n.° 2 do artigo 13.° mostra claramente, por si só, que esta disposição não constituía, até ao fim do período de transição, uma disposição perfeita do Tratado e não podia, assim, conter em si efeitos directos no sentido que aqui nos interessa. Isto não resulta, é verdade, do conceito de «encargos de efeito equivalente aos direitos aduaneiros de importação», dado que este conceito carece da precisão indispensável aos interesses da segurança jurídica. Na verdade, tinham sido levantadas objecções análogas no decurso do primeiro processo, a respeito da aplicabilidade directa das decisões do Tratado, ou seja, com respeito ao artigo 12.° do Tratado CEE que visa, do mesmo modo, os encargos de efeito equivalente aos direitos aduaneiros. No entanto, estas não tinham sido consideradas como pertinentes na época e, por consequência, não podem ser tidas em

conta para interpretar o n.° 2 do artigo 13.° Além de que o n.° 2 do artigo 13.° é imperfeito e, por consequência, não é, por si, susceptível de ter efeito directo: na verdade, durante o período de transição, devia ser completado através de actos do direito comunitário derivado, através de directivas da Comissão. O n.° 2 do artigo 13.° não contém, assim, uma obrigação incondicional, de acordo com a jurisprudência existente.

Deste modo, o que importa essencialmente é saber se a directiva da Comissão, já citada várias vezes e que foi efectivamente adoptada, teve como efeito completar de modo decisivo e tornar perfeita a disposição em questão, de modo a poder torná-la directamente aplicável. Colocar a questão nestes termos equivale a perguntar se as directivas podem ter esse efeito, se podem ser directamente aplicáveis. Esta questão delicada foi ainda recentemente vivamente contestada e teria, é certo, dado outrora lugar a exames aprofundados no plano dos princípios. Entretanto, com base nos acórdãos proferidos nos processos 9/70, 20/70 e 23/70, parece agora possível dar-lhe uma resposta de princípio clara: as directivas podem, também, ter efeito directo. Já não é necessário alargarmo-nos longamente sobre este ponto: podemos, pelo contrário, limitar-nos a fazer um certo número de remissões para os acórdãos citados. Nestes acórdãos, com efeito, o Tribunal examinou «o efeito combinado das disposições contidas respectivamente numa decisão ou numa directiva» e admitiu que as disposições conjugadas da decisão do Conselho, que era, na época, objecto de exame, e de uma directiva deste mesmo Conselho, eram susceptíveis de produzir efeito directo entre os Estados-membros e os particulares. Esta afirmação deixa, assim, sem conteúdo as objecções levantadas no caso concreto pelo Governo federal e pelo Governo italiano, como, por exemplo, as observações de que esses actos são dirigidos unicamente aos Estados-membros e de que o artigo 189.° só utiliza os termos «directamente aplicável *em* todos os Estados-membros» a respeito dos regulamentos. É, portanto, bem certo que estes elementos, nomeadamente o último, não impedem de reconhecer efeitos directos igualmente a outros actos, tendo em conta o seu carácter obrigatório, com a única condição de que, segundo os seus termos, a sua natureza e a sua razão de ser, sejam susceptíveis de produzir tais efeitos.

Se examinarmos agora, sob este ângulo, a directiva da Comissão que aqui nos interessa, o que a analogia dos problemas suscitados assim como as decisões gerais contidas nos acórdãos citados nos autorizam, devemos, em primeiro lugar, reconhecer que a directiva em questão, mesmo conjugada com o n.° 2 do artigo 13.° não podia produzir efeito directo durante o prazo concedido ao Estado-membro para a cumprir, pois é manifesto que este dispunha de uma certa margem de acção, considerando, nomeadamente, o disposto no artigo 14.° do Tratado CEE. No entanto, esta conclusão não tem grande importância no caso em apreço. A directiva em questão previa igualmente uma data-limite até à qual, em todo o caso, o encargo em causa devia ter sido suprimido. Dado que o litígio no processo principal incide unicamente sobre o período posterior a esta data, apenas se coloca a questão de saber se a directiva podia ter efeito directo neste período. Ora, é fácil responder a esta questão a partir dos acórdãos 9/70, 20/70 e 23/70: com efeito, também nesses casos, a data na qual uma obrigação devia produzir efeitos tinha sido fixada através de uma directiva. No entanto, o Tribunal declarou nestes acórdãos «o facto de esta data ter sido fixada por uma directiva, não retira nada ao efeito pleno daquela disposição» e sublinhou que, assim, se tornou completa, em consequência da citada directiva, a obrigação enunciada numa decisão. Transposta para o caso concreto, esta afirmação significa que nada impede a aplicabilidade directa das disposições conjugadas do n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE e da Directiva 31/68 da Comissão, a partir da data fixada pela directiva, e isto tanto

mais que, após a data em questão, já não existe margem de manobra para um acto de transposição para o direito interno.

De resto, é fácil mostrar que esta conclusão não pode ser invalidada por um certo número de considerações suplementares. Assim, nomeadamente, o facto de a directiva ser somente destinada a *um* Estado-membro (o que levou o Governo federal a falar de um desmembramento do campo de aplicação das disposições do Tratado) parece não ter qualquer importância. Se é possível reconhecer efeito directo a actos do direito comunitário derivado que não são necessariamente dirigidos a todos os Estados-membros, não vemos muito bem, na verdade, porque é que essa possibilidade deveria ser reservada aos casos em que todos os Estados-membros estão em causa. Dadas as particularidades inerentes a certas disposições do Tratado, entre as quais figura o n.° 2 do artigo 13.°, e dada a diferença de situações jurídicas existentes nos diferentes Estados-membros, pode precisamente acontecer que sejam necessárias intervenções somente em certas situações e em certos territórios comunitários. Aqui também, de resto, podemos remeter para o que o Tribunal afirmou nos acórdãos 9/70, 20/70 e 23/70, nomeadamente para a frase «... especialmente nos casos em que as autoridades comunitárias, por meio de uma decisão, tivessem obrigado um Estado-membro... a adoptar um determinado comportamento, o efeito útil de um tal acto seria grandemente diminuído se os particulares desse Estado se vissem impedidos de dele se valerem em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais impedidos de o tomar em consideração como elemento do direito comunitário». Pouco importa, por outro lado, que só seja prevista a publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* dos regulamentos e não das directivas. Esta objecção, no que diz respeito às decisões dirigidas aos Estados-membros, tinha já sido suscitada nos processos 9/70, 20/70 e 23/70. Tínhamos então lembrado nas nossas conclusões que, quando não é expressamente prevista, a publicação não é uma condição da validade jurídica, mas que a sua função é, pelo contrário, essencialmente uma função de protecção e que, quando a publicação não se verifica, é impossível opor o acto em questão a um indivíduo a que diz respeito. Lembramos, igualmente, que a situação é precisamente inversa quando um particular invoca um acto como esse para defesa dos seus direitos, a fim de tirar dele certas vantagens. Se os acórdãos 9/70, 20/70 e 23/70 negligenciaram a objecção respeitante à obrigação de publicar, suscitada em relação aos actos que eram então objecto do processo, noutros termos, se o Tribunal considerou esta objecção desprovida de importância, deve, com certeza, passar-se o mesmo com a directiva que nos interessa aqui. Logo, o que é determinante é que a obrigação enunciada na directiva tenha produzido o seu pleno efeito com a notificação ao Estado-membro interessado, tendo a publicação no Jornal Oficial que, de resto, aqui também se verificou (JO 1968, L 12, p. 8), uma importância secundária. Finalmente, o facto de, para esta directiva respeitante exclusivamente à Itália, unicamente o texto italiano fazer fé, também não é decisivo. Ainda que, nos termos do regulamento de 15 de Abril de 1958, que estabelece o regime linguístico dos regulamentos e documentos de alcance geral, os textos redigidos nas quatro línguas oficiais façam igualmente fé, isto não tem no entanto importância quando se trate de um acto dirigido exclusivamente a um Estado-membro. Para que este acto produza o seu pleno efeito, basta que seja notificado na língua do Estado-membro em questão. Além disso, podemos igualmente fazer notar que quem exerce uma actividade no território em questão está familiarizado com as leis e disposições redigidas na língua nacional e que por essa razão não é necessário fazer depender a aplicabilidade directa de directivas comunitárias da existência de quatro textos que façam igualmente fé.

Dado, além disso, que, de acordo com a jurisprudência existente, se encontra bem estabelecido que podem ser directamente apli-

cáveis não somente normas e actos que prevêem obrigações de não agir, mas também actos que estabelecem obrigações de agir, devemos limitar-nos às conclusões já indicadas, ou seja, a reconhecer aplicabilidade directa às disposições conjugadas do n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE e da Directiva 31/68 da Comissão.

4. Depois de tudo o que precede, deve responder-se do modo seguinte às questões colocadas pelo presidente do Tribunale di Brescia:

Depois da adopção da Directiva 31/68/CEE, de 22 de Dezembro de 1967, o n.° 2 do artigo 13.° do Tratado CEE tornou-se directamente aplicável na ordem jurídica interna do Estado italiano, com o resultado de que, a partir de 1 de Julho de 1968, dela resultaram direitos para os particulares, que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar.