Com efeito, por força do artigo 5.° do Tratado, os Estados-membros têm o dever de tomar todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do direito comunitário e de facilitar à Comunidade o cumprimento da sua missão. A este título, os Estados-membros têm a obrigação de cooperar lealmente com a Comissão a fim de lhe permitir velar, em conformidade com o artigo 155.° do Tratado, pela aplicação do direito comunitário.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA

apresentado no processo C-69/90 *

I — Quadro regulamentar e tramitação do processo pré-contencioso

1. O artigo 1.° da Directiva 87/53/CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1986, que altera a Directiva 83/643/CEE relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-membros (JO L 24, p. 33) procede à alteração dos artigos 2.°, 4.°, 5.°, 6.°, 7.° e 8.° da Directiva 83/643 (JO 1983, L 359, p. 8; EE 07 F3 p. 187) e insere, nessa directiva, os novos artigos 6.°-A, 7.°-A e 8.°-A.

2. O artigo 2.° da citada Directiva 87/53 impõe aos Estados-membros a obrigação de darem cumprimento à directiva, o mais tardar até 1 de Julho de 1987, e de comunicarem à Comissão o texto das disposições que adoptem para efeitos da sua aplicação.

3. Não tendo o Governo da República Italiana enviado à Comissão qualquer comunicação relativa às medidas de transposição da Directiva 87/53, já referida, a Comissão, por carta de 20 de Setembro de 1988, accionou o processo previsto no artigo 169.° do Tratado CEE, notificando a República Italiana para, no prazo de dois meses, apresentar as suas observações sobre o incumprimento censurado.

4. Tendo esta carta ficado sem resposta, a Comissão, em conformidade com o artigo 169.°, primeiro parágrafo, do Tratado, dirigiu, em 27 de Junho de 1989, ao Governo da República Italiana um parecer fundamentado por não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, ao não ter comunicado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas por meio das quais considera ter dado cumprimento às obrigações impostas pela Directiva 87/53, já referida, ou ao não ter adoptado as medidas necessárias para lhe dar cumprimento.

* Língua do processo: italiano.

A Comissão, nos termos do artigo 169.°, segundo parágrafo, do Tratado, convidou a República Italiana a adoptar, no prazo de dois meses, as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer.

5. As autoridades italianas não reagiram ao parecer fundamentado.

II — Fase escrita do processo e pedidos das partes

1. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Março de 1990, a Comissão, nos termos do artigo 169.°, segundo parágrafo, do Tratado, accionou no Tribunal de Justiça a República Italiana pelo incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 87/53, já referida, e do Tratado CEE.

2. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

3. A *Comissão,* demandante, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, ao não comunicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas com que considera ter cumprido as obrigações que lhe são impostas pela Directiva 87/53 do Conselho, de 15 de Dezembro de 1986, que altera a Directiva 83/643 relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-membros, ou ao não adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva e do Tratado CEE;

— condenar a República Italiana nas despesas.

4. O *Governo da República Italiana,* demandado, conclui pedindo que o Tribunal se digne,

— após reconhecer que não contesta a acusação da falta de execução da disposição visada no artigo 7.°-A da Directiva 83/643, introduzido pela Directiva 87/53, julgar improcedente, na parte restante, a acção da Comissão;

— compensar as despesas entre as partes.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. a) Para fundamentar a sua acção, a *Comissão* recorda que, de acordo com o artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, as directivas vinculam qualquer Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar. Além disso, nos termos do artigo 5.°, primeiro parágrafo, do Tratado, os Estados-membros tomam todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes desse Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-membros facilitam à Comunidade o cumprimento da sua missão.

Daí deduz a Comissão que os Estados-membros têm a obrigação de adoptar, dentro dos prazos, as medidas necessárias para darem cumprimento às directivas e não podem invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o desrespeito das obrigações e dos prazos nelas fixados.

b) Na réplica, a Comissão refuta os argumentos avançados pela República Italiana em sua defesa.

A Comissão rejeita, em primeiro lugar, a tese da República Italiana segundo a qual a Directiva 87/53, já referida, apenas impõe comportamentos aos Estados-membros e, por conseguinte, não necessita nem de adopção nem de comunicação de medidas nacionais de transposição. Segundo a Comissão, a referida directiva prevê obrigações precisas que não figuram na Directiva 83/643. A título de exemplo, a Comissão cita as disposições do artigo 5.°, n.° 1, alíneas b) e c), da Directiva 87/53, já referida, que não poderiam ser analisadas como impondo meros comportamentos às autoridades nacionais.

A Comissão deduz daqui que, em conformidade com a jurisprudência constante (ver acórdão de 2 de Dezembro de 1986, Comissão/Bélgica, n.° 7, 239/85, Colect., p. 3645), as exigências de clareza e segurança jurídica obrigavam, no caso vertente, a República Italiana a traduzir, no interesse dos transportadores estabelecidos em outros Estados-membros, os termos da Directiva 87/53, já referida, em disposições internas com carácter vinculativo. Essa obrigação de transposição para o direito nacional existia igualmente para as disposições das directivas que prevêem faculdades para a administração, tendo em consideração o facto de que o Tribunal tem constantemente declarado (ver acórdão de 6 de Maio de 1980, Comissão/Bélgica, n.° 11, 102/79, Recueil, p. 1473) que simples práticas administrativas, por natureza modificáveis e desprovidas de adequada publicidade, não podem ser consideradas como constituindo uma execução válida da obrigação que incumbe aos Estados-membros por força do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado.

A Comissão prossegue dizendo que, se, de acordo com a jurisprudência (ver acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha, n.° 23, 29/84, Recueil, p. 1661), uma directiva não exige necessariamente uma actuação legislativa em cada Estado-membro, sempre que os princípios gerais de direito constitucional ou administrativo assegurem efectivamente a plena aplicação da directiva pela administração nacional a fim de que, no caso de a directiva visar criar direitos aos particulares, os beneficiários estejam em condições de ter conhecimento da plenitude dos seus direitos, esse não é o caso vertente. Com efeito, a Directiva 87/53, já referida, que prevê modalidades precisas de facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias, tem como objectivo atribuir direitos aos transportadores de outros Estados-membros que, normalmente, não estão ao corrente das práticas em vigor nos diferentes Estados.

A Comissão acrescenta que, em conformidade com a jurisprudência (acórdão de 6 de Maio de 1980, Comissão/Bélgica, já referido, n.° 12), o eventual efeito directo das disposições de uma directiva representa tão-somente uma garantia mínima decorrente do carácter vinculativo da obrigação imposta aos Estados-membros, em virtude do

terceiro parágrafo do artigo 189.° do Tratado, e não pode servir de justificação para que um Estado se dispense de tomar, em tempo útil, as medidas de aplicação adequadas ao objecto da directiva em causa.

Em seguida, no que diz respeito ao argumento da República Italiana segundo o qual a execução incorrecta do artigo 5.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão, da Directiva 87/53, já referida, já terá sido objecto de um pedido da Comissão no processo 340/87 (acórdão de 30 de Maio de 1989, Comissão/Itália, Colect., p. 1483) e não pode, desse modo, ser de novo invocada no presente processo, a Comissão admite que esta disposição é estranha ao objecto do litígio, dado não ter sofrido qualquer alteração em relação ao texto inicial da Directiva 83/643. Contudo, a Comissão esclarece que o acórdão de 30 de Maio de 1989, Comissão/Itália, já referido, proferido no processo 340/87, não tem força de caso julgado no que diz respeito ao artigo 5.°, n.° 1, alíneas b) e c), da Directiva 87/53, já referida, preceito este que impõe novas obrigações aos Estados-membros e tem um conteúdo diferente relativamente ao artigo 5.°, n.° 1, alínea a).

2. O *Governo da República Italiana,* sem contestar que algumas das disposições da Directiva 87/53, já referida, impõem obrigações aos Estados-membros, alega, em primeiro lugar, em sua defesa, que as disposições que acrescentam dois números ao artigo 2.° da Directiva 83/643, as que completam o artigo 5.°, n.° 1, desta última directiva com as alíneas b) e c), as que substituem os artigos 4.°, 6.°, 7.° e 8.° desta directiva e aquelas que nela inserem os artigos 6.°-A e 8.°-A, têm por objecto um comportamento material que as autoridades nacionais devem adoptar com vista a facilitar ainda mais os controlos físicos e as formalidades administrativas nas trocas entre Estados-membros. Uma vez que a ordem jurídica italiana não contém disposições que impeçam as autoridades nacionais de adoptar os comportamentos fixados pelos artigos acima mencionados da Directiva 87/53, a República Italiana não tem obrigação nem de adoptar nem de comunicar à Comissão disposições de direito interno para cumprimento dos seus preceitos, de forma que a acção da Comissão é desprovida de fundamento quanto aos referidos artigos. Com efeito, tratando-se, no caso presente, de preceitos que impõem comportamentos materiais, importa apenas verificar se as autoridades nacionais adoptam efectivamente esses comportamentos.

Na tréplica, o Governo demandado acrescenta que, tendo em consideração o facto de a maior parte das disposições da Directiva 87/53, já referida, não fazerem mais do que determinar comportamentos materiais, a Comissão não tem razão ao invocar, como fundamento da sua acção, acórdãos do Tribunal nos quais era necessária a adopção de regras de direito interno, nomeadamente por razões de segurança jurídica. Por consequência, também não é pertinente invocar a jurisprudência sobre as meras práticas administrativas das autoridades nacionais. O Governo da República Italiana prossegue dizendo que, como não sustentou que todas as disposições da directiva têm carácter facultativo, a Comissão não pode validamente referir-se a comportamentos facultativos previstos pela directiva. Do mesmo modo, não tendo o Governo italiano invocado o eventual efeito directo das disposições da directiva, a referência ao acima citado acórdão de 6 de Maio de 1980 Comissão/Bél-

gica, contida na réplica da Comissão, não é pertinente.

O Governo da República Italiana refere em seguida que a infracção que lhe é imputada, consistente na aplicação pretensamente incorrecta do artigo 5.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão, da Directiva 83/643, tal como foi modificada pela Directiva 87/53, já referida, já tinha sido alegada pela Comissão no processo 340/87 e declarada pelo Tribunal no acórdão de 30 de Maio de 1989, Comissão/Itália, já citado. Daí decorre que, por um lado, a disposição nacional de execução desta disposição foi comunicada à Comissão antes da adopção, em 27 de Junho de 1989, do parecer fundamentado do presente processo e, por outro, a matéria de direito examinada no acórdão de 30 de Maio de 1989, Comissão/Itália, já referido, tem força de caso julgado, de forma que o pedido da Comissão relativo ao artigo 5.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão, da Directiva 83/643, tal como foi modificada pela Directiva 87/53, já referida, não pode ser objecto do presente processo.

Por fim, o Governo demandado não contesta que, para a execução do artigo 7.° A, inserido na Directiva 83/643 pela Directiva 87/53, já referido, eram necessárias disposições nacionais e que não foram adoptadas no prazo fixado.

F. A. Schockweiler
Juiz-relator