CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL KARL ROEMER

apresentadas em 26 de Abril de 1972 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Considerando que «a situação... no sector do leite e dos produtos lácteos na Comunidade» era caracterizada «por excedentes importantes e crescentes», o Conselho de Ministros decidiu instituir um regime de prémios para incitar os agricultores a reduzir por abate o número das vacas leiteiras em sua posse. Este regime foi estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.° 1975/69, de 6 de Outubro de 1969 (JO L 252, p. 1). O artigo 2.° deste regulamento previa a concessão de um prémio (metade do qual a financiar mediante fundos comunitários) aos exploradores que se comprometessem por escrito a «renunciar totalmente à produção de leite», assim como a «fazer proceder... o mais tardar em 30 de Abril de 1970, ao abate de todas as vacas leiteiras» que fizessem parte da sua exploração. O artigo 3.° continha disposições relativas ao cálculo dos prémios. O artigo 4.° do regulamento precisava (no que respeita ao presente processo) que, «para os exploradores agrícolas com duas a cinco vacas leiteiras, o prémio será pago quando o demandante fizer a prova de que cumpriu o compromisso referido no artigo 2.°, alínea b)» (isto é, o compromisso de fazer proceder, o mais tardar em 30 de Abril de 1970, ao abate de todas as vacas leiteiras da sua exploração). As normas de aplicação deste regulamento foram estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.° 2195/69 da Comissão, de 4 de Novembro de 1969 (JO L 278, p. 6). O artigo 3.° deste último regulamento previa que os pedidos de concessão do prémio de abate, que deviam implicar certas indicações, podiam ser apresentados entre 1 e 20 de Dezembro de 1969 junto da autoridade competente designada por cada Estado-membro. Nos termos do artigo 4.° do regulamento, estas indicações deviam ser verificadas pelas autoridades nacionais competentes. O artigo 11.° do regulamento obrigava os Estados-membros a comunicar à Comissão, antes de 10 de Janeiro de 1970, o número de pedidos apresentados. Em seguida, devia ser verificado, segundo o processo previsto no artigo 27.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68 (JO L 148, p. 24) (isto é, segundo o chamado procedimento do comité de gestão), se podia ser dada sequência aos pedidos apresentados.

No caso que nos interessa no presente processo, esta verificação foi efectuada pelo Regulamento (CEE) n.° 140/70, de 26 de Janeiro de 1970 (JO L 20, p. 6). Neste último regulamento, a Comissão constatou que podia ser dado seguimento aos pedidos apresentados até 31 de Dezembro de 1969. Feita esta constatação, as autoridades competentes dos Estados-membros tinham de cumprir um certo número de actos, igualmente previstos pelo Regulamento n.° 2159/69. Por força do seu artigo 5.°, todas as vacas leiteiras existentes nas explorações interessadas deviam ser marcadas; era preciso proceder à determinação do número de vacas leiteiras que davam direito ao prémio, tendo em conta as vacas existentes na exploração numa data de referência determinada por cada Estado-membro, e havia que registar o compromisso subscrito pelo explorador «de cessar totalmente a produção leiteira durante um período de cinco anos a partir do abate da última vaca leiteira», bem como de «fazer abater todas as

* Língua original: alemão.

vacas leiteiras». Além disso, a autoridade nacional competente devia estabelecer uma ficha sinalética destinada «a acompanhar cada vaca leiteira em todas as transacções até ao seu abate».

Em conformidade com o artigo 7.° do Regulamento n.° 2195/69, o abate teve lugar entre 9 de Fevereiro e 30 de Abril de 1970. A prova do abate foi fornecida à autoridade nacional competente por meio da referida ficha sinalética, que o responsável do matadouro devolvera ao explorador, assim como mediante um certificado emitido pelo responsável do matadouro, indicando a data do abate. Finalmente, o artigo 10.° precisava ainda — e isso é particularmente importante para o caso presente — que «o pagamento do prémio referido no artigo 4.°, n.os 1 e 2, primeira frase, do Regulamento n.° 1975/69 será efectuado no prazo de dois meses a partir do estabelecimento da prova do abate, em conformidade com o artigo 9.° do presente regulamento».

Este regime foi igualmente posto em aplicação em Itália. O Ministério da Agricultura e das Florestas publicou, no quadro desta aplicação, uma circular datada de 23 de Março de 1970. Esta circular precisava, entre outras coisas, que os Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura estavam encarregados da instrução dos pedidos introduzidos pelos exploradores. Compreendia, além disso, a lista dos matadouros aprovados. No entanto, subordinava explicitamente a execução concreta das medidas previstas à entrada em vigor das disposições legislativas nacionais relativas à abertura dos créditos necessários; por esta razão, só podiam ser emitidas autorizações provisórias e os compromissos de despesa só podiam ser adoptados formalmente após a promulgação das mencionadas disposições legislativas nacionais. Estas disposições legislativas (tratava-se da Lei n.° 935) foram adoptadas em 26 de Outubro de 1971 e publicadas no *Jornal Oficial da República Italiana* de 12 de Novembro de 1971. Autorizavam a inscrição de um bilião de liras na estimativa do Ministério da Agricultura e das Florestas para o exercício de 1970.

A demandante no processo principal, exploradora agrícola da província de Brescia, quis beneficiar também desta regulamentação. Para este efeito, apresentou em 20 de Dezembro de 1969 o necessário requerimento para cinco vacas leiteiras. Este pedido foi aprovado, uma autorização provisória de abate foi emitida em 27 de Abril de 1970 e o prémio de abate foi fixado em 625 000 LIT. O abate foi executado e a sua prova foi feita em conformidade com as disposições em vigor. Como, no entanto, a liquidação do prémio estava subordinada à adopção de uma lei sobre a abertura dos créditos necessários, este prémio não foi pago no prazo de dois meses a partir do estabelecimento da prova do abate, como previa o artigo 10.° do Regulamento n.° 2195/69. A demandante no processo principal, Orsolina Leonesio, viu nesta atitude das autoridades italianas uma violação do direito subjectivo que lhe assistia por força da regulamentação comunitária. Assim, intentou em Novembro de 1971, perante a Pretura di Lonato, um processo de injunção, nos termos do artigo 633.° do Código de Processo Civil italiano, para obter do Ministério da Agricultura e das Florestas italiano o pagamento da soma de 625 000 LIT, com juros de mora desde 6 de Maio de 1970.

Considerando que o pedido se fundava no direito comunitário e suscitava problemas de interpretação, o juiz da causa, por despacho de 3 de Novembro de 1971, suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias as seguintes questões prejudiciais:

a) As disposições do Regulamento (CEE) n.° 1975/69 do Conselho, de 6 de Outu-

bro de 1969, e do Regulamento (CEE) n.° 2195/69 da Comissão, de 4 de Novembro de 1969, são directamente aplicáveis na ordem jurídica italiana e, em caso afirmativo, criam para os particulares direitos individuais que os tribunais nacionais devem tutelar?

b) Na hipótese afirmativa, as disposições dos artigos 1.° a 4.° do Regulamento n.° 1975/69 do Conselho e as disposições dos artigos 3.° a 11.° do Regulamento n.° 2195/69 devem ser interpretadas no sentido de que:

— fizeram nascer, para os particulares, um direito de crédito líquido e exigível em relação ao Estado sem que a legislação nacional possa exercer qualquer influência quanto aos prazos de pagamento, tendo em conta as disposições do artigo 10.° do Regulamento n.° 2195/69 e que, por consequência, este direito de crédito não pode ser submetido a certas condições e é susceptível de ser imediatamente tutelado pelo juiz nacional, quando

— nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2195/69, foi constatado que podia ser dado seguimento aos pedidos de concessão do prémio de abate [constatação regularmente efectuada em 26 de Janeiro de 1970 pelo Regulamento (CEE) n.° 140/70 da Comissão, publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias de 6 de Janeiro de 1970 (JO L 20, p. 6)];

— as condições referidas no artigo 5.°, n.os 2 e 6, do Regulamento n.° 2195/69 estão preenchidas;

— foi feita a prova do abate de vacas leiteiras, referida no artigo 9.° do Regulamento n.° 2195/69.

Tendo a demandante no processo principal, o Governo italiano e a Comissão das Comunidades Europeias apresentado as suas observações, compete-nos agora examinar as questões suscitadas.

1. Impõem-se duas observações preliminares.

a) A primeira destas observações relaciona-se com o facto de a intervenção do Tribunal de Justiça ter sido solicitada no quadro de um processo de injunção de pagamento com base no artigo 633.° do Código de Processo Civil italiano, antes de a parte demandada ter sido ouvida. Na medida em que era parte em tais processos, o Governo italiano exprimiu sempre o seu desacordo com tal maneira de proceder e, em tempos, qualificou-a mesmo expressamente de ilícita.

No entanto, é hoje um dado adquirido que essa circunstância não pode afectar a admissibilidade do pedido prejudicial. Com efeito, para um processo nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, basta que o pedido emane de um órgão jurisdicional e que este estime que a decisão do Tribunal de Justiça sobre os pontos que constituem o seu objecto é necessária para proferir a sua sentença. Pelo contrário, o estádio no qual se encontra o processo no momento do reenvio é irrelevante. O Tribunal ainda há pouco o afirmou claramente no acórdão de 14 de Dezembro de 1971, Politi (43/71, Colect., p. 419). Não pode, portanto, subsistir qualquer dúvida sobre este ponto no presente processo.

b) Uma segunda observação preliminar relaciona-se com o facto de a lei italiana — da qual dependia, segundo o Governo italiano, a aplicação das disposições de direito comunitário e à qual foi feita referência na autorização provisória con-

cedida à demandante no processo principal — ter sido adoptada entretanto (ou seja, em 26 de Outubro de 1971). Na sequência desta circunstância, o Tribunal poderia ser levado a interrogar-se sobre o aspecto de saber se o problema da aplicabilidade directa do direito comunitário, suscitado na decisão prejudicial, apresenta ainda algum interesse ou se, pelo contrário, perdeu a sua actualidade pelo facto de uma condenação do Estado italiano ser doravante possível com base no direito nacional.

Sobre esta questão, suscitada igualmente pelo Governo italiano, devemos dizer, para começar, que a lei italiana não é sempre aplicada, e isso, parece, na falta de decretos de aplicação, e que o problema da aplicabilidade directa do direito comunitário pode revestir igualmente importância para o estabelecimento da data do *vencimento* do direito de crédito e, portanto, para o problema dos juros. Recordaremos a seguir — e aí está um outro elemento determinante — que, em resposta a uma objecção análoga, o Tribunal afirmou, no acórdão proferido no processo 43/71, que o artigo 177.° do Tratado não lhe permite apreciar o interesse actual da questão suscitada no quadro do processo pendente perante o juiz nacional, mesmo em presença de uma modificação do direito interno relativo a esta questão. É evidente que esta tomada de posição conserva todo o seu valor no caso presente. Nenhuma objecção de princípio proíbe portanto o Tribunal de examinar as questões que lhe foram submetidas.

2. A primeira destas questões diz essencialmente respeito ao problema da aplicabilidade directa dos regulamentos comunitários de que falámos ao Tribunal quando expusemos os factos do processo principal.

A este respeito, o Tribunal notará, desde logo, que a base jurídica geral destes actos é o artigo 189.° do Tratado CEE, segundo o qual os regulamentos têm carácter geral, são obrigatórios em todos os seus elementos e directamente aplicáveis *em* todos os Estados-membros. Recordaremos também ao Tribunal que, num processo com um objecto análogo, o processo 43/71, o Tribunal declarou que, devido à sua própria natureza e à sua função no sistema das fontes do direito comunitário, os regulamentos produzem efeitos jurídicos e estão, como tal, aptos a conferir aos particulares direitos que os tribunais nacionais têm a obrigação de proteger.

Mas o problema que nos ocupa hoje não pode naturalmente ser resolvido de uma maneira tão simples. Na exposição dos factos do processo principal, mostrámos já claramente ao Tribunal que a aplicação das medidas comunitárias que têm em vista agir sobre as estruturas agrícolas no sector da produção leiteira depende — como é muitas vezes o caso no direito comunitário — da colaboração do direito nacional, e que, por mais detalhadas que sejam, as normas do direito comunitário necessitam das medidas nacionais para poderem ser aplicadas no plano administrativo. A resposta à questão dos efeitos jurídicos das normas em discussão neste processo está em função, portanto, de saber se o legislador comunitário deixou às autoridades nacionais uma certa liberdade de acção na execução das normas que ele adoptou e na maneira pela qual estas normas devem ser completadas por meio de disposições nacionais.

Se considerarmos deste modo o problema do caso vertente, obteremos a imagem seguinte. A Comissão indicou na página 8 do seu memorando, em detalhe, as medidas que aos Estados-membros competia adoptar para permitir que os agricultores apresentassem os seus pedidos de prémios de abate e executassem esse abate nos prazos fixados. Era necessário designar as autoridades competentes para instruir os pedidos e controlá-los; era

necessário fixar uma data de referência que devia servir de base para determinar quais os animais cujo abate daria direito ao prémio; era necessário determinar o número de vacas leiteiras que davam direito ao prémio; era necessário proceder à marcação destas vacas; havia que inscrever num registo especial o compromisso de cessar a produção de leite durante um período de cinco anos e de mandar abater as vacas leiteiras antes de 30 de Abril de 1970; era necessário determinar o modelo das fichas sinaléticas em questão no artigo 6.° do Regulamento n.° 2195/69 e completar este documento; era necessário determinar os matadouros aprovados e, finalmente, era preciso comunicar à Comissão o número de pedidos apresentados e indicar-lhe o número de vacas abatidas. Perante isto, o Tribunal constatará sem dúvida alguma que a circular do Ministério da Agricultura e das Florestas, que já referimos, regulou todos os aspectos necessários, e que a regulamentação comunitária recebeu, portanto, um complemento administrativo suficiente ao nível nacional. Quanto ao mais, no entanto — e esta circunstância reveste uma importância muito especial —, os textos dos regulamentos comunitários aqui em questão excluem claramente a existência de um poder discricionário dos Estados-membros. Como a Comissão com razão sublinhou, só ela dispunha de um poder discricionário no domínio considerado, quanto a decidir se podia ser dado seguimento aos pedidos apresentados. Uma vez tomada esta decisão, e visto que a Comissão fixara regras de aplicação detalhadas e imperativas, nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 1975/69, já só restava às autoridades dos Estados-membros uma competência administrativa *vinculada*. Podemos ser formais sobre este ponto, sendo certo que os Estados-membros aparentemente não fizeram uso da possibilidade que lhes oferecia o artigo 10.° do Regulamento n.° 1975/69, de colocar, mediante autorização da Comissão, «condições suplementares para a concessão dos prémios referidos nos artigos 1.° e 5.°», e que, por outro lado, a ausência de uma comunicação neste sentido à Comissão nos autoriza a concluir que a Itália aparentemente também não fez uso da autorização de impor condições suplementares, referida pelo artigo 19.° do Regulamento n.° 2195/69. Assim, a natureza jurídica das medidas consideradas, a sua clareza e a sua perfeição no plano do direito deveriam levar-nos efectivamente a concluir pela sua aplicabilidade directa, se não fosse o Governo italiano ter ainda sustentado, contra esta, uma objecção que reveste aos seus olhos um carácter muito substancial. Com efeito, sustenta que, em casos como este, o direito constitucional italiano subordinada a aplicação do direito comunitário à adopção de uma lei nacional, e isso por dois motivos. Antes de mais, seria necessário designar, devido a problemas colocados pela regionalização, as autoridades competentes para pôr em execução a regulamentação comunitária. Além disso, o artigo 81.° da Constituição prescreve que qualquer lei que implique novas despesas deve indicar os meios financeiros que permitem fazer-lhes face. Segundo o Governo italiano, foi impossível reconhecer a existência de um direito de crédito directamente decorrente do directo comunitário antes da promulgação destas medidas legislativas nacionais.

Que deve reter-se desta objecção? Deve efectivamente ser considerada pertinente? Para responder à questão, convém não perder de vista o que se segue. As medidas relativas às estruturas agrícolas, do género das que o Tribunal deve hoje examinar, que têm manifestamente em vista permitir aos interessados que exerçam *rapidamente* outra actividade, impõem absolutamente, porque é preciso ganhar a confiança dos interessados (um factor determinante do sucesso da regulamentação), que o efeito pretendido se produza *rapidamente* e *simultaneamente* em todos os Estados-membros. No sétimo considerando do Regulamento n.° 2195/69 sublinha-se que «... convém assegurar que os prémios sejam pagos em todos os Estados-membros nos mesmos prazos...». Negligenciar este imperativo equivaleria, sem dúvida nenhuma, a pôr em perigo, tanto hoje como amanhã, finalidades essenciais da política agrícola comum. Segue-se necessariamente que, se a análise

das disposições de direito comunitário não permite concluir pela existência de um domínio reservado em favor do legislador nacional, não se pode opor ao direito comunitário, que prevalece, as regras do direito orçamental nacional, em virtude das quais um crédito só se torna exigível no momento em que o Estado-membro emita o título de pagamento, pois seria o legislador nacional que deteria o poder de repartir os meios orçamentais e definir a sua utilização prioritária. Sob pena de pôr em questão a própria essência da Comunidade, as medidas dos Estados-membros não podem, por consequência, ter influência sobre direitos individuais decorrentes do direito comunitário; não devem constituir obstáculo à aplicação directa do direito da Comunidade. O Tribunal já exprimiu tais ideias e princípios num certo número de acórdãos que foi levado a proferir sobre problemas parecidos com o deste caso; pensamos, por exemplo, nos acórdãos nos quais o Tribunal acentuou o facto de que é essencial para a Comunidade que a execução do direito comunitário seja assegurada de maneira uniforme e homogénea e nos quais o Tribunal declarou que está excluído que disposições nacionais possam afectar o *alcance* de normas de direito comunitário. Recordemos também o acórdão de 17 de Dezembro de 1970, Syndicat national céréales (34/70, Colect. 1969-1970, p. 699), em que o Tribunal afirmou que disposições de aplicação nacionais não podem modificar as normas do direito comunitário, assim como a passagem do acórdão de 19 de Dezembro de 1968, Salgoil (13/68, Colect. 1965-1968, p. 903), em que o Tribunal se exprimiu como se segue: «... a complexidade de certas situações num Estado não pode alterar a natureza jurídica de uma disposição comunitária directamente aplicável, tanto mais que a regra comunitária deve impor-se com a mesma força em todos os Estados-membros». O Tribunal traçou assim as orientações fundamentais para a solução dos problemas do género daqueles com os quais é confrontado hoje. Daqui resulta necessariamente que a objecção suscitada pelo Governo italiano não pode prevalecer contra essa orientação.

Cremos, assim, que se deve dizer, em resposta à primeira questão colocada ao Tribunal, que os regulamentos a que se refere são directamente aplicáveis devido à sua própria natureza jurídica, à clareza e ao carácter completo das disposições que foram aprovadas e à ausência de qualquer poder discricionário nacional. As disposições destes regulamentos, e designadamente o artigo 10.° do Regulamento n.° 2195/69, conferem assim direitos individuais em benefício dos particulares, que os tribunais nacionais têm a obrigação de tutelar.

3. Pela sua segunda questão, o juiz nacional procura obter do Tribunal certas precisões suplementares. Pede-lhe que qualifique de uma certa maneira os direitos subjectivos criados pelo direito comunitário.

O Governo italiano formulou a título preliminar objecções de princípio contra esta questão, efectivamente relacionadas com a sua admissibilidade. Baseiam-se na ideia de que seria possível que o juiz do processo pretendesse fazer o Tribunal declarar que certas normas nacionais *não são compatíveis* com o direito comunitário. O Governo italiano receia, além disso, que seja pedido ao Tribunal que aprecie o direito comunitário directamente aplicável face ao artigo 633.° do Código de Processo Civil italiano, isto é, que responda à questão de saber se o processo de injunção de pagamento permite a execução de direitos de crédito resultantes de regulamentos comunitários. Entende que ambas as hipóteses são impossíveis, no quadro do processo instituído pelo artigo 177.° do Tratado CEE, e sustenta nomeadamente que a qualificação de direitos subjectivos eventuais, sob o ângulo em que se coloca o Pretore, deve ser reservada ao juiz nacional, dado que uma concepção análoga é inexistente em direito comunitário.

Estas objecções também não resistem a um exame aprofundado. Uma interpretação

razoável do despacho de reenvio à luz das explicações fornecidas pela demandante no processo principal, que aparentemente formulou as questões prejudiciais, mostra com efeito que a questão do juiz *a quo* não tem a natureza manifestamente ilícita que lhe atribui o Governo italiano, mas simplesmente *um objectivo diverso*. Dado que este ponto tem importância para efeitos do processo de injunção de pagamento, tal como está previsto pelo Código de Processo Civil italiano, bem como para a apreciação do crédito de juros da demandante no processo principal, o Pretore di Lonato gostaria de saber se o direito ao pagamento de um prémio de abate estava suficientemente estabelecido pelo direito comunitário e se constituia um crédito imediatamente exigível ou se esta exigibilidade estava ligada a certos prazos e condições. Não há qualquer dúvida de que tais precisões podem ser fornecidas sob o ângulo do direito comunitário. Além disso, o que precedentemente dissemos mostra que estas precisões não apresentam dificuldades especiais e não necessitam de longos desenvolvimentos.

O que é determinante, no caso presente, é o texto claro do artigo 10.° do Regulamento n.° 2195/69, que gostaríamos de citar mais uma vez. Nos termos desta disposição, «o pagamento do prémio referido no artigo 4.°, n.os 1 e 2, primeira frase, do Regulamento (CEE) n.° 1975/69 será efectuado no prazo de dois meses a partir do estabelecimento da prova do abate, em conformidade com o artigo 9.° do presente regulamento». Daqui resulta que a exigibilidade do prémio não está dependente de qualquer reserva em favor do direito nacional. Este último não pode, pois, afectar a exigibilidade do crédito regulado pelo direito comunitário, fazendo-o acompanhar de condições ou prolongando os seus prazos. Além disso, o montante dos créditos está suficientemente especificado, por um lado, pelos textos comunitários que fixam o montante dos prémios e, por outro lado, pelas verificações das autoridades nacionais competentes, que indicam o número de animais numa dada data de referência, assim como os abates que foram efectuados.

Assim sendo, pode afirmar-se que era possível deduzir um direito de crédito preciso dos regulamentos comunitários, considerados em conjugação com as disposições de aplicação nacionais, que este crédito se tornou exigível numa data determinada pelo artigo 10.° do Regulamento n.° 2195/69 e que, a partir desta data, os tribunais nacionais eram obrigados a providenciar no sentido de assegurar a sua cobrança.

4. Assim sendo, propomos ao Tribunal que responda como se segue às questões que lhe são apresentadas pelo Pretore di Lonato:

a) As disposições dos Regulamentos (CEE) n.os 1975/69 e 2195/69 são directamente aplicáveis nos Estados-membros. Conjuntamente com as medidas adaptadas no plano nacional com vista à sua execução administrativa, criaram direitos subjectivos em favor dos particulares, que não podem ser afectados por disposições nacionais e que devem ser salvaguardados pelos tribunais.

b) Uma vez que as condições previstas pelos Regulamentos (CEE) n.os 1975/69 e 2195/69 estavam preenchidas, o artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 2195/69 criou um direito de crédito que podia ser calculado com precisão, com base em

verificações efectuadas pelas autoridades nacionais. O crédito tornou-se exigível ao expirar o prazo indicado pelo artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 2195/69, isto é, dois meses a contar do estabelecimento da prova do abate. A partir desta data, a sua cobrança podia ser prosseguida com a ajuda dos tribunais nacionais.