# RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 152/83 *

## I — A regulamentação pertinente e os factos do processo principal

### A — *A regulamentação pertinente*

1. Em 17 de Dezembro de 1953 foi assinado o «acordo-tipo interserviços», convenção de direito privado em matéria de seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis, que cria um sistema concebido pelos seguradores, numa perspectiva pragmática. O sistema é também conhecido como «sistema da carta verde» com base numa carta verde de seguro estandardizada. Este sistema de cooperação prevê que cada serviço central nacional, associação composta pela totalidade ou pela maioria das companhias seguradoras se compromete, por um lado, a indemnizar, no seu próprio país, os sinistros causados por veículos matriculados nos outros países membros, que tenham a carta verde e, por outro, a reembolsar os serviços estrangeiros que tenham indemnizado sinistros provocados por veículos segurados no seu próprio país. O funcionamento do sistema assentava inteiramente na existência material da carta verde que era objecto de fiscalização na fronteira. Uma descrição pormenorizada do regime em questão está contido na parte relativa à matéria de facto do acórdão proferido pelo Tribunal no processo 90/76, Van Ameyde/UCI (Recueil 1977, p. 1091).

2. O artigo 13.° do referido acordo dispõe que:

«... os diferendos entre serviços quanto à interpretação e efeitos do presente acordo serão submetidos a árbitros designados segundo um processo regulado pelo conselho dos serviços.

A decisão dos árbitros será definitiva e vinculará os serviços.

Qualquer decisão dos árbitros sobre uma questão que lhes tenha sido submetida será comunicada a todos os serviços...» (tradução provisória).

3. A Directiva 72/166 do Conselho, de 24 de Abril de 1972, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis e à fiscalização do cumprimento da obrigação de segurar esta responsabilidade (JO L 103, p. 1; EE 13, F2 p. 113) visa facilitar o tráfego de viajantes entre os Estados-membros. Criou um sistema cujas características essenciais, expostas nos três últimos considerandos, podem resumir-se como se segue:

a) previsão em cada legislação nacional dos Estados-membros da obrigatoriedade do seguro de responsabilidade civil resultante da circulação dos veículos e, portanto;

b) presunção de que qualquer veículo automóvel comunitário que circule no território da Comunidade está coberto por um seguro;

c) abolição de fiscalização da carta verde em relação aos veículos que tenham o seu estacionamento habitual num Estado-membro e que entrem no território de outro Estado-membro;

d) esse sistema apenas poderia funcionar se, graças a um acordo entre os seis serviços nacionais de seguros, cada serviço nacional garantisse, nas condições previstas

* Língua do processo: francês.

pela legislação nacional, a indemnização dos danos ressarcíveis causados no seu território por um desses veículos, segurado ou não; cada serviço nacional teria direito de regresso contra o responsável ou contra o seu segurador.

4. Tendo em conta essa última necessidade, o n.° 2 do artigo 2.° da directiva dispõe que:

«No que respeita aos veículos que tenham o seu estacionamento habitual no território de um dos Estados-membros, as disposições da presente directiva, com excepção do previsto nos artigos 3.° e 4.°, produzem os seus efeitos:

— a partir do momento em que tenha sido concluído um acordo entre os seus serviços nacionais de seguros, nos termos do qual cada serviço nacional se responsabiliza pela regularização, nas condições fixadas pela respectiva legislação nacional do seguro obrigatório, dos sinistros ocorridos no seu território e provocados pela circulação de veículos que tenham o seu estacionamento habitual no território de um outro Estado-membro, estejam ou não seguros;

— a partir da data fixada pela Comissão, após esta ter verificado, em estreita colaboração com os Estados-membros a existência do referido acordo;

— pelo período de duração do mesmo acordo.»

5. Em 19 de Dezembro de 1972, a directiva acima referida foi alterada pela Directiva 72/430 do Conselho (JO L 291, p. 162; EE 13, F2 p. 179) apenas em relação ao número de Estados-membros destinatários, na sequência do primeiro alargamento da Comunidade.

6. Tendo em conta a primeira directiva, os serviços nacionais dos países comunitários, bem como da Suíça e do Liechtenstein, celebraram em 16 de Outubro de 1972 uma convenção complementar da de 1953, já citada, que entraria em vigor «na data prevista no segundo travessão do n.° 2 do artigo 2.° da directiva do Conselho das Comunidades Europeias...», isto é, na data fixada pela Comissão. A alínea c), do artigo 1.°, do acordo salienta que as partes contratantes se baseiam na directiva. O artigo 2.° refere o conceito de «estacionamento habitual», definindo-o.

7. A alínea d) do mesmo artigo prevê que

«os diferendos entre serviços relativos à interpretação do conceito de estacionamento habitual que não se encontre acima definido, serão submetidos a um colectivo de três árbitros...»

e a alínea e) dispõe que

«os árbitros assim designados deliberarão por maioria, em última instância e sem admissibilidade de recurso».

8. O artigo 3.° prevê ainda que

«o presente acordo altera *pro tanto* os acordos que, sob forma de acordo tipo interserviços existam entre as partes nele intervenientes...»

9. Com base no segundo travessão do n.° 2 do artigo 2.° da Directiva 72/166, a Comissão, ao verificar que o acordo concluído em 16 de Outubro de 1972 entre os serviços nacionais preenchia as condições do primeiro travessão desse parágrafo, formulou em 15 de Maio de 1973 a Recomendação 73/185 (JO L 194, p. 13), fixando 1 de Julho de 1973 como data a partir da qual os primitivos Estados-membros deveriam abster-se de efectuar na fronteira a fiscalização do seguro de responsabilidade civil para os veícu-

los com estacionamento habitual no território europeu de outro Estado-membro.

10. Na sequência do primeiro alargamento da Comunidade, a Comissão, pela Decisão 74/166, de 6 de Fevereiro de 1974 (JO L 87, p. 13; EE 13, F3 p. 210), fixou a data de 15 de Maio de 1974 para a supressão da fiscalização do seguro. A formulação desta decisão é idêntica à da recomendação acima referida.

11. Na sequência da adesão posterior de países terceiros bem como de países de Leste ao sistema acima referido por meio da conclusão de novos acordos complementares entre serviços nacionais, a Comissão procedeu sempre por meio de decisões com a mesma base legal e com a mesma formulação que a sua primeira recomendação, fixando de cada vez a data a partir da qual os Estados-membros deveriam abster-se de efectuar a fiscalização do seguro de responsabilidade civil em relação a veículos com estacionamento habitual no território dos países em questão. Note-se que o Acordo Complementar de 12 de Dezembro de 1973 foi anexado à Decisão 74/167 da Comissão, de 6 de Fevereiro de 1974 (JO L 87, p. 14; EE 13, F3 p. 211).

B — *Os factos do processo principal e a questão prejudicial*

12. Em 22 de Agosto de 1973, M. Demouche, de nacionalidade francesa, foi ferido em Neuf-Brisach (França) por um veículo de matrícula alemã, segurado na companhia «Allianz» (Munique), cujo condutor não possuía carta de condução. Por acórdão de 25 de Janeiro de 1978, a chambre correctionnelle do tribunal de grande instance de Colmar condenou o condutor (entretanto falecido) a pagar 34 175,79 FF, com os juros legais, como ressarcimento do dano corporal sofrido. A decisão condenou solidariamente o Fonds de garantie automobile, organismo que suporta a indemnização devida às vítimas de acidentes de viação quando essa indemnização não incumba ao serviço central.

13. Tendo o Fonds de garantie automobile recusado indemnizá-lo, M. Demouche chamou-o a juízo para obter o pagamento da importância devida. O Fonds de garantie automobile invocou o artigo R 420.°-1 do code des assurances francês, e o tribunal de grande instance, por decisão de 19 de Maio de 1982, convidou-o a provocar a intervenção do Serviço Central francês.

14. Por requerimento de 25 de Maio de 1982, M. Demouche chamou ao processo o Serviço Central francês que, por seu turno, chamou à autoria a Companhia de Seguros «Allianze» o Serviço Central alemão «HUK-Verband».

15. Por acórdão de 7 de Julho de 1983, o tribunal de grande instance de Colmar condenou o Serviço Central francês a indemnizar M. Demouche nos termos de uma interpretação da mencionada Directiva 72/166.

16. O Serviço Central alemão «HUK-Verband» arguiu a incompetência do tribunal de grande instance de Colmar, baseando-se na cláusula compromissória contida no artigo 13.° do acordo interserviços de 17 de Dezembro de 1953, nos termos da qual «os diferendos entre serviços relativos à interpretação e aos efeitos da presente convenção serão submetidos a árbitros...». O Serviço Central francês defendeu que essa cláusula foi alterada pelo acordo complementar interserviços de 16 de Outubro de 1972 [alínea c) do artigo 2.°] que teve como efeito

limitar para o futuro a aplicação da cláusula compromissória apenas ao caso de um diferendo incidir sobre a interpretação do conceito de «estacionamento habitual».

17. O tribunal de grande instance de Colmar, considerando manifestamente que, neste caso, se trata da interpretação de actos equiparáveis a «actos adoptados pelas instituições da Comunidade», na acepção do artigo 177.° do Tratado CEE, pela mesma decisão de 6 de Julho de 1983 suspendeu a instância quanto à intervenção provocada e submeteu ao Tribunal de Justiça a questão de saber:

«se o acordo complementar de 16 de Outubro de 1972 limitou a aplicação da cláusula compromissória, que o acordo de 17 de Dezembro de 1953 tinha previsto como geral, apenas ao caso de existir um diferendo entre serviços quanto à interpretação do conceito de estacionamento habitual».

18. A decisão de reenvio foi registada na Secretaria do Tribunal em 26 de Julho de 1983.

19. É necessário sublinhar que, em 16 de Setembro de 1983, o Serviço Central francês tinha interposto recurso da decisão acima referida. Como o recurso tem, em França, efeito suspensivo, o Tribunal, por despacho de 9 de Novembro de 1983, ordenara a suspensão do processo prejudicial. Após o despacho de desistência do recurso proferido em 14 de Janeiro de 1987 pelo tribunal de grande instance, o Tribunal, por despacho de 25 de Fevereiro de 1987, ordenou o prosseguimento do processo prejudicial.

## II — Fase escrita do processo

1. Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE foram apresentadas observações escritas: em 3 de Outubro de 1983, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Jacques Delmoly, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente; em 17 de Outubro de 1983, pelo HUK-Verband, representado por C. Hootz, advogado no foro de Estugarda; em 19 de Outubro de 1983, pelo Serviço Central francês, representado por L. Funck-Brentano, advogado no foro de Paris; em 20 de Outubro de 1983, pelo Governo do Reino Unido, representado por C. P. J. Muttukumaru, do Treasury Solicitors Department, na qualidade de agente; e em 26 de Outubro de 1983, pelo Governo dinamarquês, representado por Laurids Mikaelsen, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente.

2. O Tribunal, após relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

### Observações escritas apresentadas ao Tribunal

a) *Quanto à competência do Tribunal*

3. O *Serviço Central francês* observa essencialmente que o acordo-tipo interserviços de 1953, bem como o acordo complementar de 1972, têm a natureza de acordos privados, uma vez que foram celebrados entre organismos de direito privado. Não teriam, portanto, o carácter de acto adoptado pelas instituições da Comunidade tal como vem definido no artigo 189.° do Tratado CEE. Apenas os actos enumerados nesse artigo, com excepção dos acordos internacionais, estariam abrangidos pelo poder de apreciação do Tribunal.

4. O Serviço Central francês alega que embora o acordo complementar de 1972 tenha sido celebrado pelos serviços nacionais por imposição da Comissão, em aplicação do n.° 2 do artigo 2.° da Directiva 72/166, e o acordo complementar de 12 de Dezembro

de 1973 tenha sido publicado em anexo à Decisão 74/167 da Comissão, as condições da aplicação da Directiva 72/166, ditadas pela existência do acordo de 1953, tem todavia carácter excepcional, sendo essa aplicação efectuada por organismos de direito privado e não pelas autoridades dos Estados-membros. Esse procedimento excepcional não poderia, por isso, conferir ao acordo complementar a natureza de acto comunitário, natureza essa necessária para o Tribunal ser competente.

5. O *Serviço Central alemão «HUK-Verband»* reconhece que o acordo-tipo interserviços de 1953 foi concluído na sua forma inicial como convenção de direito privado entre associações nacionais de seguradores. Mas a Directiva 72/166 do Conselho teria feito desse sistema um instrumento de harmonização da legislação dos Estados-membros e, por conseguinte, esse sistema ter-se-ia tornado em sistema da Comunidade. A directiva, que teria como finalidade facilitar o tráfego de passageiros entre os Estados-membros pela eliminação da fiscalização da «carta verde» na passagem da fronteira, faria depender a sua entrada em vigor da celebração de um acordo complementar no quadro do acordo-tipo interserviços e as suas disposições — com excepção dos artigos 3.° e 4.° — seriam apenas válidas desde que esse acordo complementar existisse.

6. A Comissão teria declarado na Recomendação 73/185 que esse acordo corresponde aos princípios da directiva. O mesmo teria sido igualmente afirmado nas decisões 74/166, 74/167 e 75/23 da Comissão relativamente aos acordos complementares posteriores. Além disso, o texto do acordo complementar de 12 de Dezembro de 1973 teria sido publicado no Jornal Oficial em anexo à Decisão 74/167, de 6 de Fevereiro de 1974.

7. Essas convenções assentariam na Directiva 72/166 do Conselho e nas decisões adoptadas pela Comissão para esse efeito. Dado que a finalidade da Directiva 72/166 não teria sido atingida sem a ajuda dos mesmos acordos, estes seriam não apenas juridicamente reconhecidos e completados pela Comunidade, conforme resultaria do acórdão do Tribunal de 9 de Junho de 1977 no processo 90/76, Recueil, p. 1091, n.° 18, mas também, segundo as conclusões do advogado-geral no mesmo processo, constituiriam parte integrante da regulamentação comunitária e, por conseguinte, legislação da Comunidade em sentido amplo. Por esta razão, o Tribunal de Justiça deveria interpretá-los.

8. O *Governo do Reino Unido* nota que as disposições da Directiva 72/166 do Conselho não criam qualquer dever para os serviços nacionais de seguros. As obrigações dos serviços seriam fixadas pelos acordos complementares, da mesma forma que os países terceiros que aderem ao sistema assumiriam as suas obrigações ao aderir ao acordo complementar, que não constituiria um acto adoptado por uma instituição da Comunidade, e sim um acordo multilateral regido pelo direito privado. A interpretação desses acordos não caberia, por isso, no âmbito do artigo 177.° do Tratado CEE. Por conseguinte, o Governo britânico pede que o Tribunal se declare incompetente para responder à questão apresentada.

9. O Governo britânico sustenta que a sua tese é reforçada pelo facto de, aquando da reunião em sessão plenária de 17 de Outubro de 1974, o conselho dos serviços ter aprovado uma resolução que consta da acta oficial da reunião e que incide sobre a alínea e) do artigo 2.° do acordo complementar de 12 de Dezembro de 1973. O extracto da acta tem a seguinte redacção:

«Artigo 2.°, alínea e) — Processo de arbitragem. A subcomissão tinha notado que o

processo de arbitragem previsto no acordo complementar incidia unicamente sobre a interpretação dos termos «estacionamento habitual» e, por isso, recomendava que se aplicasse o processo de arbitragem previsto pelo acordo-tipo em caso de litígio entre serviços, qualquer que fosse a matéria.

Esta recomendação foi aprovada.»

Os serviços signatários deveriam, por isso, interpretar e aplicar nesse quadro as convenções complementares.

10. Na opinião do *Governo dinamarquês*, o facto de tanto a directiva do Conselho como as decisões da Comissão pressuporem a existência de convenções celebradas entre os serviços nacionais e se lhes referirem expressamente não tem como efeito conferir a essas convenções o estatuto jurídico de actos das instituições. A adopção dos actos comunitários já referidos não equivaleria a uma «ratificação» ou a uma «incorporação» dos acordos interserviços que tornaria estes últimos, enquanto tais, instrumentos de direito comunitário. Esses actos comunitários encarariam a existência dos acordos como um facto, e instituiriam um certo regime com base nesse facto. Em caso de denúncia do acordo pelas partes contratantes, a directiva não teria qualquer função e a obrigação dos Estados-membros de se absterem de fiscalizações nas fronteiras desapareceria automaticamente. Os acordos celebrados entre serviços nacionais seriam, assim, acordos meramente privados (ver a este propósito, conclusões do advogado-geral Reischl no processo 90/76, Recueil 1977, p. 1091, especialmente p. 1129).

11. O Governo dinamarquês considera que, no processo 90/76, o Tribunal não interpretou o acordo de 1953 como um acto de direito comunitário, mas que o situou em relação aos artigos 85.° e 86.° do Tratado CEE. A formulação do considerando 18 do acórdão referido, segundo o qual o sistema da carta verde foi «reconhecido e aperfeiçoado pelas disposições comunitárias» (tradução provisória) reflectiria perfeitamente a opinião jurídica do Governo dinamarquês, que sugere ao Tribunal que se recuse a responder à questão apresentada.

12. A *Comissão* considera que os acordos cuja interpretação é solicitada são acordos de direito privado que não podem aspirar à qualificação de actos de direito comunitário. Não seriam nem «actos adoptados pelas instituições da Comunidade» [alínea b) do artigo 177.°] nem «estatutos dos organismos criados por um acto do Conselho [alínea c) do artigo 177.°]. A Comissão retoma os termos do despacho do Tribunal de 12 de Março de 1980 no processo 68/80 (Recueil 1980, p. 771), de acordo com os quais «resulta da fundamentação e da redacção da decisão de reenvio que o alcance da questão submetida não diz qualquer respeito nem à interpretação do Tratado CEE nem à validade ou à interpretação de um acto adoptado por uma instituição da Comunidade».

13. A Comissão deixa ao cuidado do Tribunal a decisão quanto à sua competência.

b) *Quanto ao mérito*

14. No caso de o Tribunal se considerar competente, o *Serviço Central francês* nota que a questão prejudicial coloca o problema do alcance das cláusulas compromissórias contidas no acordo-tipo de 1953 e no acordo complementar de 1972, face à regulamentação da responsabilidade automóvel que resulta da Directiva 72/166.

15. Uma vez que a harmonização, tal como a extensão das garantias dadas às vítimas, não depende dos serviços (n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 72/166), a intervenção destes limita-se aos problemas postos pela indemnização dos sinistros ocasionados pelos veículos. Os serviços não poderiam, portanto, comprometer-se quanto à extensão da garantia tal como vem definida, aliás imperfeitamente, na directiva, que não poderá em si mesma ser susceptível de uma arbitragem de natureza privada.

16. As cláusulas compromissórias dos acordos complementares e do acordo de 1953 aplicar-se-iam unicamente na medida em que o diferendo submetido ao tribunal arbitral não dissesse respeito à determinação da extensão da obrigação de seguro, sendo da competência dos tribunais nacionais, que poderiam e deveriam recorrer ao Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 177.°

17. Essa definição arrastaria consigo o problema da oponibilidade das exclusões de garantia, problema que, no caso em apreço, o tribunal de reenvio teria resolvido, e o problema da imputabilidade final da reparação, sobre o qual ele não se teria pronunciado em virtude da cláusula compromissória invocada. Este último problema estaria estreitamente ligado ao da definição da obrigação de seguro e ao mecanismo pretendido pela directiva e estaria fora do âmbito de aplicação da cláusula compromissória.

18. Dado que os serviços nacionais são associações sem capital social e agem na qualidade de mandatários, o pagamento final compete aos mandantes, serviço do país de origem ou companhia de seguros. A imputabilidade do sinistro não pode, por isso, ser solucionada por via de arbitragem, pois decidir quanto à imputabilidade conduz a determinar a «lei aplicável» e a definir a extensão da garantia. Portanto, só os tribunais nacionais seriam competentes para decidir da imputabilidade do encargo final da indemnização em aplicação da lei nacional e, eventualmente, o Tribunal ao abrigo do artigo 177.°

19. Se a cláusula compromissória do acordo de 1953 fosse aplicada em litígios atinentes aos problemas da extensão da garantia devida pelos serviços e regulada pela directiva, correr-se-ia o risco de, sem fiscalização do Tribunal, sentenças arbitrais criarem um sistema de garantia diferente, ou mesmo contrário, ao pretendido pela directiva.

20. O problema realmente apresentado ao Tribunal seria, pois, o da extensão das cláusulas compromissórias. Assim, o Serviço Central francês sugere ao Tribunal que reformule a questão apresentada e que responda que a execução da Directiva 72/166 e do acordo complementar de 1972 aprovado em sua aplicação teve como efeito limitar o alcance da cláusula compromissória geral do acordo de 1953 apenas aos casos em que os diferendos entre serviços não digam respeito a problemas que ponham em causa a garantia de seguro e as excepções a essa garantia, a interpretação da directiva ou as suas modalidades de aplicação.

21. O «*HUK-Verband*» afirma que a relação estreita entre a Directiva 72/166 e o acordo complementar bem como o acordo interserviços exige uma interpretação uniforme destes, que apenas pode ser garantida por órgãos arbitrais constituídos por elementos conhecedores dos problemas. Nunca

teria havido intenção de abandonar o procedimento previsto no artigo 13.° do acordo-tipo, e os acordos complementares posteriores não teriam tido como finalidade limitar o âmbito de aplicação da cláusula compromissória inicial. A cláusula compromissória do acordo complementar não limitaria a cláusula do acordo de 1953, pois referir-se-ia apenas ao novo conceito de «estacionamento habitual». Assim, viria apenas complementar o acordo de 1953.

22. O artigo 3.° do acordo complementar confirmaria o facto de o acordo-tipo ter sido somente alterado «pro tanto» e que, quanto ao resto, deveria continuar inalterado. Isto seria confirmado pela atitude dos representantes de todos os serviços nacionais, claramente expressa nas actas a esse respeito.

C. Kakouris
Juiz relator