ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
19 de Junho de 1990 *

No processo C-213/89,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela House of Lords, destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Secretary of State for Transport, *ex parte*: Factortame Ltd e outros,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do direito comunitário e relativa à extensão do poder dos órgãos jurisdicionais nacionais para conceder providências cautelares quando estão em causa direitos conferidos pelo direito comunitário,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, M. Zuleeg, presidentes de secção, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações apresentadas:

* Língua do processo: inglês.

— em representação do Governo do Reino Unido, por T. J. Pratt, Principal Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por Sir Nicholas Lyell, QC, Solicitor General, Christopher Bellamy, QC, e Christopher Vajda, barrister,

— em representação do Governo irlandês, por Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, assistido por James O'Reilly, SC na Irlanda,

— em representação de Factortame Ltd e outros, por David Vaughan, QC, Gerald Barling, barrister, David Anderson, barrister, e Stephen Swabey, solicitor, da sociedade Thomas Cooper & Stibbard,

— em representação da Comissão, por Götz zur Hausen, consultor jurídico, e Peter Oliver, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Governo do Reino Unido, de Factortame Ltd e outros, de Rawlings (Trawling) Ltd, representada por N. Forwood, QC, e da Comissão, na audiência de 5 de Abril de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Maio de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 18 de Maio de 1989, que deu entrada no Tribunal em 10 de Julho seguinte, a House of Lords submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação do direito comunitário e à extensão do poder dos órgãos jurisdicionais nacionais para conceder providências cautelares quando estão em causa direitos conferidos pelo direito comunitário.

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe ao Secretary of State for Transport a sociedade Factortame Ltd e outras sociedades reguladas pelo direito do Reino Unido, bem como os administradores e accionistas dessas sociedades, na maioria cidadãos espanhóis (a seguir «recorrentes no processo principal»).

3 Resulta dos autos que as sociedades em questão são proprietárias ou exploram 95 navios de pesca que estavam matriculados no registo dos navios britânicos ao abrigo do Merchant Shipping Act 1894 (lei de 1894 relativa à marinha mercante). Desses navios, 53 estavam originalmente matriculados em Espanha e arvoravam bandeira espanhola, mas foram matriculados no registo britânico em diferentes datas a partir de 1980. Os restantes 42 navios sempre estiveram registados no Reino Unido, mas foram adquiridos pelas sociedades em diferentes datas, especialmente a partir de 1983.

4 O regime legal que rege a matrícula de navios de pesca britânicos foi alterado radicalmente pela parte II do Merchant Shipping Act 1988 (lei de 1988 sobre a navegação mercante, a seguir «lei de 1988») e pelos Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 (regulamentos de 1988 relativos à matrícula dos navios de pesca, a seguir «regulamentos de 1988»; S. I. 1988, n.° 1926). Não se contesta que o Reino Unido tenha procedido a esta modificação com o objectivo de pôr termo à prática dita «quota hopping», ou seja, a prática que, segundo o Governo do Reino Unido, consiste na «pilhagem» das quotas de pesca atribuídas ao Reino Unido por navios arvorando bandeira britânica, mas que não são verdadeiramente britânicos.

5 A lei de 1988 previu a criação de um novo registo onde devem passar a estar inscritos todos os navios de pesca britânicos, inclusive os que já se encontravam matriculados no antigo registo geral ao abrigo da lei de 1894 sobre a navegação mercante. Todavia, só os navios de pesca que obedeçam às condições enunciadas no artigo 14.° da lei de 1988 podem ser matriculados no novo registo.

6 Esse artigo estabelece, no seu n.° 1, que, salvo derrogação aprovada pelo ministro dos Transportes, o navio de pesca só pode ser inscrito no novo registo desde que:

«a) o seu proprietário seja britânico,

b) o navio seja explorado a partir do Reino Unido e a sua utilização seja dirigida e controlada a partir do território do Reino Unido, e

c) o afretador, armador ou quem explore o navio seja uma pessoa ou uma sociedade qualificada».

De acordo com o n.° 2 do mesmo artigo, um navio de pesca é considerado como sendo de propriedade britânica quando o titular da propriedade (legal ownership) for uma ou mais pessoas ou sociedades qualificadas e se a propriedade efectiva (beneficial ownership) pertencer a uma ou mais sociedades qualificadas ou em pelo menos 75 % a uma ou mais pessoas qualificadas; o n.° 7 da mesma disposição esclarece que por «pessoa qualificada» se entende uma pessoa que é cidadã britânica, que tenha residência e domicílio no Reino Unido, e por «sociedade qualificada» uma sociedade constituída no Reino Unido e tendo aí a sua sede, sendo pelo menos 75 % do seu capital social detido por uma ou mais pessoas ou sociedades qualificadas e sendo pelo menos 75 % dos administradores pessoas qualificadas.

7 A lei e os regulamentos de 1988 entraram em vigor em 1 de Dezembro de 1988. Todavia, nos termos do artigo 13.° da lei, a validade das matrículas efectuadas nos termos do regime anterior foi prorrogada, a título transitório, até 31 de Março de 1989.

8 Em 4 de Agosto de 1989, a Comissão intentou perante o Tribunal uma acção ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, destinada a obter a declaração de que, ao impor as condições de nacionalidade fixadas pelo artigo 14.° da lei de 1988, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE. Essa acção é objecto do processo 246/89, actualmente pendente. Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tri-

bunal no mesmo dia, a Comissão solicitou ao Tribunal, a título provisório, a suspensão da aplicação dessas condições de nacionalidade no que se refere aos nacionais de outros Estados-membros e relativamente aos navios de pesca que, até 31 de Março de 1989, exerciam uma actividade de pesca arvorando a bandeira britânica e com uma licença de pesca britânica. Por despacho de 10 de Outubro de 1989 (246/89 R, Colect., p. 3125), o presidente do Tribunal deferiu esse pedido. Em execução do despacho, o Reino Unido aprovou um decreto real modificando o artigo 14.° da lei de 1988 com efeitos a partir de 2 de Novembro de 1989.

9 Quando foi instaurado o processo que esteve na origem do litígio principal, os 95 navios de pesca das recorrentes não satisfaziam pelo menos uma das condições de matrícula previstas no artigo 14.° da lei de 1988 e não podiam, portanto, ser matriculados no novo registo.

10 Como esses navios iam ficar privados do direito de pescar a partir de 1 de Abril de 1989, as sociedades em questão impugnaram, através de um pedido de fiscalização jurisdicional que apresentaram em 16 de Dezembro de 1988 na High Court of Justice, Queen's Bench Division, a compatibilidade da parte II da lei de 1988 com o direito comunitário. Solicitaram igualmente a concessão de providências cautelares até ser proferida a decisão definitiva no processo de fiscalização jurisdicional.

11 Através da sua decisão de 10 de Março de 1989, a Divisional Court da Queen's Bench Division: i) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal um pedido prejudicial, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, sobre as questões de direito comunitário suscitadas durante o processo; ii) ordenou, a título cautelar, a suspensão da aplicação da parte II da lei e dos regulamentos de 1988 relativamente às recorrentes.

12 Em 13 de Março de 1989, o Secretary of State for Transport interpôs recurso do despacho proferido pela Divisional Court a propósito das providências cautelares. Por acórdão de 22 de Março de 1989, a Court of Appeal considerou que, nos termos do direito nacional, os órgãos jurisdicionais não tinham o poder de suspender provisoriamente a aplicação das leis. Por conseguinte, anulou o despacho da Divisional Court.

13 Tendo-lhe sido submetida a questão, a House of Lords proferiu o citado acórdão de 18 de Maio de 1989. Através dessa decisão considerou, antes de mais, que as alegações das recorrentes no processo principal a propósito do prejuízo irreparável que sofreriam em caso de não concessão das providências cautelares solicitadas e do provimento do recurso que interpuseram no processo principal eram procedentes. Todavia, considerou que, nos termos do direito nacional, os órgãos jurisdicionais britânicos não tinham o poder de decidir da concessão de providências cautelares num caso como o do processo principal; em especial, a velha regra da common law segundo a qual não pode ser ordenada nenhuma providência cautelar contra a Coroa, ou seja, contra o governo, conjugada com a presunção de que as leis nacionais estão em conformidade com o direito comunitário, enquanto nada for decidido sobre a sua compatibilidade com esse direito, seriam um impedimento.

14 A House of Lords interrogou-se em seguida sobre a questão de saber se, não obstante a referida regra de direito nacional, os órgãos jurisdicionais britânicos tinham o poder de ordenar medidas provisórias contra a Coroa baseando-se no direito comunitário.

15 Considerando, portanto, que o litígio colocava um problema de interpretação do direito comunitário, a House of Lords decidiu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, suspender a instância até que o Tribunal se pronuncie sobre as seguintes questões prejudiciais:

«1) Quando,

i) um particular invoque perante um tribunal nacional direitos conferidos pelo direito comunitário, com efeito directo no direito nacional ("os direitos invocados"),

ii) é claro que uma medida nacional, se aplicada, automaticamente privará esse particular dos direitos invocados,

iii) existam sérios argumentos contra e a favor da existência dos direitos invocados e o tribunal nacional tenha pedido uma decisão prejudicial, nos termos do artigo 177.°, sobre a existência desses direitos,

iv) o direito nacional presuma a medida nacional em questão compatível com o direito comunitário, até ser declarada incompatível,

v) o tribunal não tenha competência para proteger a título cautelar os direitos invocados suspendendo a aplicação da medida nacional na pendência do processo prejudicial,

vi) se a decisão prejudicial for a favor dos direitos invocados, é provável que o particular titular desses direitos sofra danos irreparáveis por não lhe ter sido concedida protecção cautelar,

o direito comunitário

a) obriga o tribunal nacional a proteger a título cautelar os direitos invocados, ou

b) autoriza esse tribunal a proteger a título cautelar os direitos invocados?

2) Se à questão 1, alínea a), for respondido negativamente e à questão 1, alínea b) afirmativamente, quais são os critérios a aplicar para decidir sobre a concessão de protecção cautelar dos direitos invocados?»

16 Para mais ampla exposição dos factos no processo principal, da tramitação do processo e das observações apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

17 Dos autos e, designadamente, do acórdão de reenvio e da tramitação do processo, acima descrita, perante os órgãos jurisdicionais nacionais a que anteriormente foi colocada a questão, decorre que, pela questão prejudicial, o órgão jurisdicional nacional pretende, em substância, saber se o juiz nacional, a quem tenha sido submetido um litígio relativo ao direito comunitário e entenda que o único obstáculo que se opõe a que conceda providências cautelares é uma norma de direito nacional, deve não aplicar essa norma.

18 Para responder a esta questão, convém recordar que o Tribunal, no seu acórdão de 9 de Março de 1978, Simmenthal (106/77, Recueil, p. 629), declarou que as regras de aplicabilidade directa do direito comunitário «devem produzir todos os seus efeitos, de maneira uniforme em todos os Estados-membros, a partir da sua entrada em vigor e durante todo o seu período de validade» (n.° 14) (tradução provisória) e que, «por força do princípio do primado do direito comunitário, as disposições do Tratado e os actos das instituições directamente aplicáveis têm como efeito, nas suas relações com o direito interno dos Estados-membros ... tornar automaticamente inaplicável de pleno direito, pelo próprio facto da sua própria entrada em vigor, qualquer disposição em contrário da legislação nacional» (n.° 17) (tradução provisória).

19 De acordo com a jurisprudência do Tribunal, é aos órgãos jurisdicionais nacionais que compete, por aplicação do princípio da cooperação enunciado no artigo 5.° do Tratado, garantir a protecção jurídica decorrente, para os particulares, do efeito directo das disposições do direito comunitário (ver, em último lugar, acórdãos de 10 de Julho de 1980, Ariete, 811/79, Recueil, p. 2545, e Mireco, 826/79, Recueil, p. 2559).

20 O Tribunal considerou igualmente que seria incompatível com as exigências inerentes à própria natureza do direito comunitário qualquer disposição de uma ordem jurídica nacional ou qualquer prática, legislativa, administrativa ou judicial, que tivesse como efeito diminuir a eficácia do direito comunitário por recusar ao juiz competente para aplicar esse direito o poder de fazer, no momento exacto dessa aplicação, tudo o que fosse necessário para afastar as disposições legislativas nacionais susceptíveis de obstar, ainda que temporariamente, à plena eficácia das normas comunitárias (acórdão de 9 de Março de 1978, Simmenthal, citado, n.os 22 e 23).

21 Convém acrescentar que a plena eficácia do direito comunitário seria igualmente afectada se uma regra do direito nacional pudesse impedir o juiz a que é submetido um litígio regulado pelo direito comunitário de conceder medidas provisórias para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar sobre a existência dos direitos invocados com base no direito comunitário. Daqui resulta que o juiz que, nessas circunstâncias, concederia providências cautelares se não encontrasse como obstáculo uma norma do direito nacional é obrigado a não aplicar essa norma.

22 Esta interpretação é corroborada pelo sistema instituído pelo artigo 177.° do Tratado CEE, cujo efeito útil seria prejudicado se o órgão jurisdicional nacional que suspende a instância até que o Tribunal responda à sua questão prejudicial não pudesse conceder providências cautelares até que seja pronunciada a sua decisão na sequência da resposta do Tribunal.

23 Por conseguinte, deve responder-se à questão submetida declarando que o direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que, quando o órgão jurisdicional nacional ao qual foi submetido um litígio que se prende com o direito comunitário considere que o único obstáculo que se opõe a que ele conceda medidas provisórias é uma norma do direito nacional, deve afastar a aplicação dessa norma.

Quanto às despesas

24 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido, pelo Governo irlandês e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre a questão submetida pela House of Lords, por acórdão de 18 de Maio de 1989, declara:

O direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que, quando o órgão jurisdicional nacional ao qual foi submetido um litígio que se prende com o direito comunitário considere que o único obstáculo que se opõe a que ele conceda medidas provisórias é uma norma do direito nacional, deve afastar a aplicação dessa norma.

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 19 de Junho de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due