

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
KARL ROEMER

apresentadas em 21 de Novembro de 1967 *

Sumário

Introdução (exposição dos factos, questões apresentadas pelo tribunal de reenvio)	733
Respostas às questões apresentadas	735
Observações preliminares	735
I — Validade do Regulamento n.º 22	736
1. Competência do Conselho com base no título II da parte II do Tratado CEE	736
2. O sistema dos direitos niveladores podia ser criado por via de regulamento?	738
3. Promoção do comércio com os países terceiros	739
II — Validade do Regulamento n.º 135 da Comissão	740
1. Tinha a Comissão competência para fixar o montante suplementar?	740
2. É lícita a fixação de um montante suplementar geral?	742
3. O Regulamento n.º 135 podia entrar em vigor no dia da sua publicação no Jornal Oficial?	743
III — Resumo	745

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

No processo de reenvio prejudicial que hoje nos ocupa, trata-se de saber se é lícito o montante suplementar cobrado no âmbito da organização comum dos mercados no sector

de carne de aves de capoeira. A questão foi levantada no seguinte contexto:

Em 19 de Novembro de 1962, a empresa Neumann, recorrente no processo pendente no tribunal alemão, fez desfandegar frangos já abatidos provenientes da Polónia e

* Língua original: alemão.

classificáveis na posição 02.02 da pauta aduaneira comum. Isto de acordo com o Regulamento n.º 22 do Conselho, relativo ao gradual estabelecimento duma organização comum dos mercados no sector da carne de aves de capoeira, que nessa época estava em vigor, segundo o qual a importação de aves de capoeira provenientes de países terceiros dava lugar à cobrança de direitos niveladores destinados a compensar a diferença entre os preços dos cereais forrageiros no exterior e no interior do Estado-membro importador e a assegurar uma certa preferência aos produtores da Comunidade. O direito nivelador foi calculado segundo a taxa aplicável a partir de 5 de Novembro de 1962. Seguidamente (por meio de aviso de liquidação de 13 de Dezembro de 1962), a estância aduaneira reclamou o pagamento de um montante suplementar, com base no Regulamento n.º 135 da Comissão, publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 7 de Novembro de 1962. O artigo 6.º do Regulamento n.º 22 previa a cobrança desse montante no caso de o preço de oferta franco-fronteira cair abaixo do preço-limite, isto é, do preço calculado, tendo em conta os preços dos cereais forrageiros no mercado mundial, um coeficiente de aperfeiçoamento representativo para os países terceiros e outros encargos de produção e de comercialização. O montante suplementar era destinado a compensar a diferença entre o preço de oferta e o preço-limite.

A Neumann recusou-se, no entanto, a pagar o montante que lhe era exigido. Apresentou, pois, uma reclamação à estância aduaneira principal e, não tendo tido êxito, recorreu para o Finanzgericht de Nuremberg; finalmente, não tendo obtido o que pretendia, recorreu para o Bundesfinanzhof, que é a mais alta instância alemã em matéria de impostos. No decurso deste processo, a recorrente levantou uma série de questões relativas à interpretação e à validade do direito comunitário. O Bundesfinanzhof, considerando que, para proferir o seu acórdão, era necessária uma resposta a estas questões, nessa matéria seguindo as conclusões da recorrente e do Ministro Federal das Finanças (parte

interveniente), decidiu suspender a instância por despacho de 25 de Abril de 1967 (após ter estudado a fundo o carácter imperativo do artigo 177.º do Tratado CEE) e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

1) a) O Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia confere às instituições da Comunidade o direito de estabelecer regimes de direito nivelador directamente aplicáveis nos Estados-membros, como o Conselho fez com o seu Regulamento n.º 22, de 4 de Abril de 1962 (JO, p. 959)?

b) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior:

Os montantes a cobrar a título de direito nivelador constituem imposições («Abgaben») no sentido de direitos aduaneiros, ou impostos («Steuern») ou, se assim não for, o que são?

c) Em caso de resposta afirmativa à primeira hipótese considerada na sub-questão b):

Nestas condições, o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia teve por efeito transferir para a Comunidade o poder de legislar, considerada como parte da soberania fiscal?

2) Em caso de resposta afirmativa à questão 1, alínea a), deve entender-se que os n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º do Regulamento n.º 22 do Conselho conferem unicamente ao Estado-membro, com exclusão das instituições da Comunidade, o poder de fixar um direito nivelador suplementar?

3) O Regulamento n.º 135/62 da Comissão (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, p. 2621) viola o Regulamento n.º 22 do Conselho e o Regulamento n.º 109/62 da Comissão (JO, p. 1939), que formalmente refere, tendo em atenção que, enquanto estes dois textos prevêm um direito nivelador suplementar para o caso do preço de oferta cair abaixo do preço-limite, o Regulamento n.º 135/62 (segundo as alegações da recorrente) não toma em conta o preço de oferta para fixar o direito nivelador suplementar, ou, pelo menos, não o toma suficientemente em conta?

4) O Regulamento n.º 135/62 da Comissão fixa a sua entrada em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*: isso afecta a sua validade?

O Conselho, a Comissão da Comunidade Económica Europeia e a recorrente no processo perante o tribunal nacional apresentaram observações escritas, de acordo com o artigo 20.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Todos estes interessados apresentaram, ainda, observações orais no decurso da audiência de 7 de Novembro.

À luz destes esclarecimentos, tentaremos responder às questões apresentadas.

Respostas às questões apresentadas

Observações preliminares

Permitam-nos, no entanto, começar por fazer algumas breves observações preliminares.

A primeira é relativa — se nos podemos exprimir assim — à acusação da recorrente de que o Bundesfinanzhof se terá limitado a reproduzir a argumentação das partes, sem indicar qual era a sua opinião sobre as questões levantadas. Esta acusação é correcta, mas não tem influência na admissibilidade do reenvio, já que nenhuma das disposições processuais sobre esta matéria exige do tribunal de reenvio uma fundamentação, no sentido de uma exposição da sua opinião jurídica sobre as questões levantadas, por mais desejável e útil que isso possa ser para o Tribunal de Justiça.

A segunda observação é relativa à alegação da recorrente de que o Bundesfinanzhof não submeteu ao Tribunal de Justiça todas as questões de direito comunitário que ela apresentou no processo perante o tribunal nacional. Devemos, pois, perguntar-nos, se o nosso exame se deve limitar às questões apresentadas pelo tribunal nacional, ou se o solicitado exame de validade pode estender-se a questões que só foram consideradas importantes por uma das partes do processo nacional. Em princípio, somos tentados a responder a esta questão no sentido de uma interpretação ampla dos poderes conferidos ao Tribunal de Justiça, no âmbito do artigo 177.º Sobretudo quando se trata de examinar a validade de actos comunitários, exame que pode ter efeitos graves, não devemos, por esse facto, sentir-nos limitados pelas questões de direito que o tribunal nacional levantou, antes devemos considerar como admissível, senão um exame exaustivo oficioso, pelo menos um exame dos argumentos das partes que se relacionem com o conteúdo do despacho de reenvio e que pareçam suficientemente pertinentes para a discussão jurídica. Só mais tarde, bem entendido, averiguaremos se isso se verifica no caso em apreço.

A terceira observação é relativa à definição do objecto do processo. Como a Comissão justamente sublinha, no processo perante o tribunal nacional apenas estão em questão

direitos niveladores sobre importações de países terceiros, isto é, apenas está em questão a regulamentação prevista no artigo 6.º do Regulamento n.º 22 e as disposições que daí decorrem. Não temos, pois, que nos ocupar de outras questões. Além disso, é exacto que o Bundesfinanzhof não suscita, no fundo, senão questões de validade, e que as questões relacionadas com a interpretação do direito comunitário são destinadas a elucidar o problema da validade. Só nos interessa, por consequência, a questão de saber se certas disposições do Regulamento n.º 22 e do Regulamento n.º 135, ao qual serve de base, são válidas do ponto de vista do direito comunitário, e é somente no âmbito das investigações sobre este assunto que teremos que nos preocupar com a interpretação do direito comunitário. É em função desta conclusão que se dividirá o nosso exame e não em função da ordem de questões adoptada pelo Bundesfinanzhof no seu despacho de reenvio.

I — *Validade do Regulamento n.º 22*

Devemos, portanto, ocupar-nos em primeiro lugar da validade do Regulamento n.º 22, cujo artigo 6.º serve de base ao Regulamento n.º 135 da Comissão, relativo à fixação dum montante suplementar. Três pontos se devem aqui examinar.

1. Competência do Conselho com base no título II da parte II do Tratado CEE

Em primeiro lugar, a recorrente no litígio inicial contesta a validade do Regulamento n.º 22, face ao artigo 38.º, n.º 2, do Tratado CEE, segundo o qual «as regras previstas para o estabelecimento do mercado comum são aplicáveis aos produtos agrícolas, salvo disposição em contrário dos artigos 39.º a 46.º,

inclusive». Daqui conclui que as disposições dos artigos 18.º e seguintes, sobre o estabelecimento da pauta aduaneira comum, se aplicam igualmente aos produtos agrícolas. As derrogações às regras gerais devem ser expressamente previstas. Esse não é o caso do sistema de direitos niveladores do Regulamento n.º 22, instituído pelo Conselho. Não se pode fazer apelo ao artigo 43.º do Tratado, porque este apenas contém regras processuais para o estabelecimento da política agrícola comum. Do mesmo modo, o artigo 40.º, que define o conteúdo das competências do Conselho, não permite qualquer das derrogações previstas no Regulamento n.º 22, pois os direitos niveladores não podem ser considerados como «regulamentações de preços» ou «medidas de reporte», na acepção do n.º 3 do artigo 40.º

Estas considerações merecem-nos as observações seguintes, que vão no mesmo sentido das da Comissão, do Conselho e do Ministério federal das Finanças (na medida em que a sua opinião nos é dada a conhecer pelo despacho de reenvio).

É certamente exacto que, em princípio, as disposições relativas ao estabelecimento do mercado comum e, portanto, as relativas à pauta aduaneira comum, se aplicam igualmente aos produtos agrícolas, como o artigo 38.º deixa claramente transparecer. Todavia, o ponto de partida da argumentação da recorrente é criticável, na medida em que exige que as derrogações às regras gerais sejam *expressamente* previstas nos artigos 39.º a 46.º Como a Comissão justamente sublinha, referindo-se à jurisprudência dos acórdãos 90/63 e 91/63, são aqui suficientes condições menos rigorosas, ou, noutros termos: basta que as derrogações às regras gerais possam ser deduzidas de modo claro e inequívoco das disposições em questão. É o que se verifica, por exemplo, quando as derrogações às regras gerais do Tratado resultam necessariamente da natureza das organizações agrícolas de mercado sobre as quais o con-

teúdo dos artigos em questão incide parcialmente. Em consequência, apenas devemos perguntar-nos se isto vale para o sistema dos direitos niveladores em litígio, isto é, se resulta de qualquer modo das disposições do título II, sobre a agricultura, que a introdução deste sistema foi legal.

Desde logo, é interessante verificar que outras passagens do Tratado contêm também indicadores precisos em apoio da ideia de que a regulamentação aduaneira prevista nos artigos 18.º e seguintes poderia, precisamente, ser afectada pelas medidas destinadas ao estabelecimento duma política agrícola comum. É o que a Comissão mostrou, referindo-se à nota 1, relativa à posição 07.01, da lista F do anexo I do Tratado: «Em princípio, a taxa será fixada ao nível da média aritmética. Poderá ser efectuado um ajustamento eventual aquando da fixação dos direitos sazonais *no âmbito da política agrícola* da Comunidade». Além disso, a Comissão precisou esta ideia referindo-se à nota 2 b), relativa às posições aduaneiras 10.07 e ex 11.01, também da lista F do anexo I do Tratado: «Até ao momento em que o *regime a aplicar seja determinado no âmbito das medidas previstas no n.º 2 do artigo 40.º*, os Estados-membros podem, por derrogação às disposições do artigo 23.º, suspender a cobrança dos direitos sobre estes produtos».

No entanto, não nos demoraremos mais sobre este ponto; preferimos apreciar as conclusões que se podem tirar do disposto nos artigos 40.º e 43.º, que aqui nos interessam especialmente.

No que respeita, desde logo, ao artigo 43.º, é certamente errado qualificá-lo de pura disposição processual. Isso constituiria evidente contradição com o n.º 2 do mesmo artigo, nos termos do qual a Comissão apresenta propostas relativas à elaboração e execução da política agrícola comum, incluindo a substitui-

ção das organizações nacionais por uma das formas de organização comum previstas no n.º 2 do artigo 40.º e a execução das medidas especificadas neste título. Sempre que se trate da política agrícola comum, é, pois, necessário recorrer também ao artigo 43.º

O artigo 40.º, para o qual remete o artigo 43.º, é, na verdade, muito mais útil para a solução do nosso problema. Ele precisa que, com vista a atingir os objectivos previstos no artigo 39.º (isto é, os objectivos da política agrícola comum), será criada uma organização comum dos mercados agrícolas. Consoante os produtos, esta organização poderá igualmente consistir numa organização europeia de mercado que (v. artigo 40.º, n.º 3) pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.º, designadamente regulamentações dos preços e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações. Fazendo uma correcta interpretação destes termos, não é difícil, em nossa opinião, qualificar o sistema dos direitos niveladores como «mecanismo comum de estabilização das importações»: a sua finalidade é, com efeito, a de compensar as diferenças de preço face ao mercado mundial, isto é, manter a um nível estável os preços de importação e, portanto, agir no sentido de uma estabilização do mercado, o que é um dos objectivos da política agrícola comum previstos no artigo 39.º, alínea c). Parece, ainda, igualmente defensável considerar o direito nivelador um instrumento de regulamentação dos preços, de acordo com o artigo 40.º, n.º 3, cuja finalidade é dar aos produtores a garantia de um preço mínimo. Para este efeito, o direito nivelador deve também ser dotado de eficácia imediata e absoluta — e não progressiva — e deve ser móvel, no sentido de que, a fim de assegurar uma compensação integral, a autoridade encarregada de o aplicar deve poder fixar, em cada caso, o seu montante exacto em função da situação dos preços no mercado.

Por consequência, a interpretação das disposições que temos vindo a examinar

permite-nos já concluir que o sistema de direitos niveladores, no âmbito do título II sobre agricultura, é em princípio lícito. Esta conclusão é corroborada por outras considerações. É assim que se deve partir da ideia de que, em caso de substituição das organizações nacionais de mercado, prevista no artigo 40.º, as suas atribuições devem ser prosseguidas no âmbito da organização comum. Isto significa que a organização comum dos mercados pode igualmente prever a regulamentação das importações, sendo certo que este meio de actuação sempre fez parte integrante das organizações nacionais de mercados, mesmo que esse, talvez, não tenha sido o caso da República Federal. Sendo, enfim, certo que, nos termos do artigo 43.º, n.º 3, alínea b), uma organização comum dos mercados que se substitua a organizações nacionais deve assegurar ao comércio no interior da Comunidade condições análogas às que existem num mercado nacional, tem que se admitir que uma regulamentação *uniforme* das importações, isto é, um sistema uniforme de direitos niveladores, é indispensável.

Sem que seja necessário examinar em pormenor o argumento relativo ao GATT, apresentado no decurso da audiência, podemos, em resumo, reter esta primeira conclusão: é impossível retirar do artigo 38.º do Tratado qualquer argumento contra a validade do sistema dos direitos niveladores previsto no Regulamento n.º 22; pelo contrário, esta derrogação ao disposto nos artigos 18.º e seguintes justifica-se com base nos artigos 39.º, 40.º e 43.º do Tratado.

2. O sistema dos direitos niveladores podia ser criado por via de regulamentação?

Em segundo lugar, a recorrente nega às autoridades comunitárias (em particular ao Conselho) o direito de adoptarem um siste-

ma de direitos niveladores por via de regulamentação. Na sua opinião, os direitos niveladores são «impostos» (Abgaben), na acepção do direito fiscal. Ora, a soberania fiscal não foi transferida para a Comunidade. A conclusão não seria diferente se se considerassem os direitos niveladores como encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, já que a soberania aduaneira também não foi transferida para a Comunidade. Deve-se excluir, ainda, a possibilidade de destacar certos domínios da soberania fiscal e aduaneira dos Estados-membros, para os transferir para a Comunidade. Por consequência, o Conselho de Ministros teria podido, quando muito, recorrer a uma directiva para adoptar o sistema em litígio.

Di-lo-emos já: também nesta segunda questão não podemos concordar com a argumentação da recorrente, no que seguimos a opinião do Conselho de Ministros, da Comissão e do Ministério federal das Finanças.

As deduções da recorrente mostram-se erradas desde o início, isto é, desde que se esforça por incluir os direitos niveladores nas categorias previstas pelas disposições fiscais e aduaneiras nacionais. Sem examinar em detalhe a sua argumentação, observaremos, pelo menos, que parece errado comparar os direitos niveladores com, por exemplo, o imposto de transacções cobrado na importação correspondente ao imposto sobre o volume de negócios; com efeito, este destina-se a compensar uma imposição fiscal no plano nacional, pelo que tem taxas fixas, enquanto os primeiros são destinados a compensar uma diferença de preços e, portanto, variam segundo a situação do mercado.

Este argumento, no entanto, não é determinante; é que, mesmo supondo que o sistema dos direitos niveladores representa uma medida fiscal em conformidade com o direi-

to nacional e que a soberania fiscal foi, em princípio, deixada aos Estados-membros durante o período transitório, em nada avançávamos na solução do nosso problema. Não existe, com efeito, qualquer razão imperativa para considerar impossível uma transferência *parcial* da soberania fiscal (ou da soberania aduaneira) para a Comunidade; noutros termos, é perfeitamente concebível que a Comunidade disponha já de *certos* poderes em matéria fiscal e aduaneira, mesmo que, quanto à parte restante deste domínio, ela não possa adoptar regras imediatamente aplicáveis nos Estados-membros. Por consequência, apenas importa mostrar a existência de disposições do Tratado que, interpretadas de maneira judiciosa, permitam concluir pela existência desse poder.

Foi o que, na nossa opinião, a Comissão e o Conselho conseguiram fazer. Aqui é preciso, em particular, pensar ainda no já citado artigo 43.º do Tratado, que contém não apenas regras processuais, mas ainda regras de competência, como já mostrámos: Tendo em conta que o estabelecimento de uma política agrícola comum exige largos poderes, ultrapassando o quadro das medidas comunitárias normais, de acordo com o título I do Tratado, o artigo 43.º prevê que «o Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, deliberando por unanimidade durante as duas primeiras fases e, daí em diante, por maioria qualificada, adoptará regulamentos ou directivas, ou tomará decisões», o que não significa senão a atribuição de um poder discricionário. A existência deste poder é, aliás, fácil de compreender. Com efeito, se as derrogações aos artigos 18.º e seguintes são autorizadas, em princípio, para a agricultura, a escolha dos meios, nomeadamente entre o regulamento e a directiva, não pode ter uma grande importância para os Estados-membros interessados, porque esta última também é obrigatória quanto aos seus efeitos e, frequentemente, só deixa uma estreita margem de escolha dos meios. Mas, em apoio da ideia de que a forma de regulamento para o sis-

tema dos direitos niveladores foi correctamente escolhida, pode nomeadamente alegar-se que era preciso actuar de modo a que o mecanismo funcionasse rapidamente e sem fricção. Isto vale, em particular, para o sistema do montante suplementar, que deve ser ajustado em função da situação dos preços. Com efeito, a sua eficácia, seria posta em causa se ele pudesse apenas ser criado por via de directiva, que necessita de medidas de execução nacionais que, eventualmente, acarretam considerável perda de tempo.

Também não é, pois, possível criticar a validade do Regulamento n.º 22 com o fundamento de este meio jurídico de actuação não poder ser utilizado pelo Conselho no domínio fiscal.

3. Promoção do comércio com os países terceiros

Perante o Bundesfinanzhof, a recorrente contestou a validade do Regulamento n.º 135 e, portanto, do Regulamento n.º 22, com o fundamento de que este sistema de direitos niveladores desconhece o princípio do desenvolvimento do comércio com os países terceiros. Este argumento não foi retomado no despacho de reenvio. Parece-nos, no entanto, possível examiná-lo, como dissemos no início, já que respeita à questão da validade e que é difícil sustentar dever ele ser rejeitado por ser completamente desprovido de importância.

Um exame mais atento obriga, no entanto, a considerar que as objecções da recorrente se mostram desprovidas de fundamento. Ao fazê-lo, pode deixar-se em aberto a questão de saber se a promoção do comércio entre os Estados-membros e os países terceiros, que se encontra no preâmbulo e entre os fins

em que a Comissão se deve inspirar, de acordo com o artigo 29.º, e que é igualmente mencionada, noutros termos, no artigo 110.º, constitui um objectivo imperativo para o Conselho, quando se trate de definir a política agrícola comum.

Mesmo admitindo-o, deve dar-se razão à Comissão quando observa que a promoção do comércio com os países terceiros é dificilmente conciliável com o conjunto dos objectivos da política agrícola comum. Ora, não sendo possível realizar completa e simultaneamente todos estes objectivos, apenas importa, segundo a jurisprudência do Tribunal, elaborada para situações análogas no domínio do carvão e do aço, procurar conciliar equitativamente esses objectivos, o que autoriza a dar a prioridade a um ou a outro, em função da situação económica. Apenas quando essa conciliação (que, na verdade, quase não pode ser objecto de controlo jurisdicional) torna manifesto um desvio de poder evidente (quando, por exemplo, um dos fins invocados foi claramente ignorado ou completamente negligenciado) se pode falar de violação do Tratado e admitir a nulidade da medida em questão.

Ora, não parece ter sido esse o caso. A Comissão mostrou que, ao criar o sistema previsto pelo Regulamento n.º 22, o Conselho fez prova de perfeita moderação, limitando em princípio o direito de importação a um montante fixo, destinado a compensar a diferença (verificada trimestralmente) entre os preços dos cereais forrageiros provenientes de países terceiros e os dos provenientes dos Estados-membros. No que respeita ao montante suplementar que é estabelecido quando o preço das aves de capoeira, no mercado mundial, cai abaixo do montante calculado com base nos custos da alimentação e noutros custos de transformação, não pode esquecer-se que, para a organização do mercado de carne de aves de capoeira (artigo 15.º), se renunciou a utilizar outros meios

tradicionais de protecção contra as importações (tais como os direitos aduaneiros e outras restrições quantitativas). Daqui resulta, sem dúvida, um efeito favorável no comércio com os países terceiros. Além do mais, temos de concluir que, abstraindo de alguns números sobre o desenvolvimento das importações na República Federal, não foi feita prova de que o montante suplementar entra consideravelmente o comércio externo, nem de que os interesses essenciais dos produtores nacionais, neste domínio, se encontravam ameaçados sem essa protecção.

Estamos assim autorizados a concluir que também não há que pôr em causa a validade do Regulamento n.º 22 (e do Regulamento n.º 135), com fundamento nas exigências do comércio externo da Comunidade.

II — *Validade do Regulamento n.º 135 da Comissão*

No que respeita ao Regulamento n.º 135 da Comissão, que fixa um montante suplementar a cobrar sobre as importações de países terceiros de galinhas e frangos abatidos, de acordo com o artigo 6.º do Regulamento n.º 22 do Conselho, a recorrente adianta igualmente três argumentos, destinados a provar a sua nulidade.

1. Tinha a Comissão competência para fixar o montante suplementar?

É lógico que comecemos por nos perguntar se é à Comissão, ou aos Estados-membros, que compete fixar o montante suplementar. Para responder a esta questão é, nomeadamente, necessário recorrer ao artigo 6.º do Regulamento n.º 22 do Conselho, e a outras

disposições deste regulamento, com as quais se efectuará uma comparação.

Aqui, na verdade e contrariamente ao que pensa a recorrente, os termos do artigo 6.º, n.º 3, alínea 1, «... o montante dos direitos niveladores... é aumentado, em cada Estado-membro, de um montante...», apenas têm uma utilidade restrita, pois podem ter vários sentidos. Coisa diferente se passa com o artigo 6.º, n.º 4. Este diz, *inter alia*: «são determinadas de acordo com o processo previsto no artigo 17.º: ... as modalidades de fixação dos montantes suplementares previstos no n.º 3. No entanto, estes montantes suplementares serão determinados e recebidos pelo Estado importador. O Estado-membro que tomar esta medida deve notificá-la imediatamente aos outros Estados-membros e à Comissão. As medidas a tomar em comum pelos Estados-membros serão determinadas de acordo com o processo previsto no artigo 17.º. Devem, pois, distinguir-se várias etapas. Por um lado, o estabelecimento das modalidades de fixação dos montantes suplementares. Ele é feito de acordo com o processo previsto no artigo 17.º do Regulamento n.º 22, isto é, ouvindo o Comité de Gestão, que tem o direito de emitir parecer, mas, finalmente, sob forma de medida tomada pela Comissão, medida que «é imediatamente aplicável» (artigo 17.º). É feita, em seguida, a fixação dos montantes suplementares pelo Estado-membro importador, que notifica esta medida à Comissão. Estão, por fim, previstas «medidas a tomar em comum pelos Estados-membros»: são também determinadas ao abrigo do artigo 17.º, isto é pela Comissão, e, em consequência, são directamente aplicáveis. Nestas condições, não se pode certamente negar a existência duma competência comunitária (nomeadamente da Comissão) para a adopção de medidas directamente aplicáveis, nem a possibilidade de fazer uso delas (entre outras) após os Estados-membros terem fixado os montantes suplementares. Apenas nos resta, pois, saber se esta competência comunitária abrange igualmente a fixação dos montantes suplementares.

Entendemos que a Comissão forneceu sobre este ponto uma prova decisiva. Em especial, colocou a questão de saber que outras medidas podiam entrar em consideração neste contexto, isto é, após a fixação dos montantes suplementares pelos Estados-membros, e tem razão em afirmar que é necessário afastar as medidas que visam preparar a fixação dos montantes suplementares pelos Estados-membros, porque elas figuram já expressamente no início do parágrafo do n.º 4 do artigo 6.º, em que se referem as modalidades de fixação dos montantes suplementares. De igual modo, parece evidente que, no contexto actual, em que apenas se podem considerar medidas que, no plano comunitário, assegurem protecção igual à dada pelos montantes suplementares fixados pelos Estados-membros, a proibição das importações ou o seu contingentamento não entram em linha de conta. Com efeito, é difícil supor que o Conselho tenha querido que medidas tão importantes (as quais são igualmente previstas pela cláusula de salvaguarda do artigo 12.º, mas então combinadas com condições muito estritas) pudessem ser decretadas de acordo com o processo do Comité de Gestão do artigo 17.º, sem definir exactamente os limites a respeitar no caso, ao passo que o artigo 6.º prevê uma regulamentação detalhada para a fixação dos montantes suplementares, o que constitui uma medida menos radical. É, enfim, preciso ter em conta que, nos termos do seu nono considerando, o Regulamento n.º 22 apenas fala da fixação de montantes suplementares no caso de as ofertas serem feitas a preços anormais. Nestas condições, pode considerar-se que a teoria da Comissão é convincente: segundo ela, a fixação de montantes suplementares é, também ela, «uma medida a tomar em comum», de acordo com o artigo 6.º, n.º 4, devendo o mecanismo previsto pelo artigo 6.º ser interpretado segundo a teoria das duas fases: inicialmente os Estados-membros têm a faculdade de actuar e, em seguida, com base na notificação das medidas tomadas a nível nacional, a Comissão pode fazer uso das suas competências comunitárias.

A Comissão quis demonstrar que esta interpretação era a única correcta, socorrendo-se de exemplos tirados dos trabalhos preparatórios da organização do mercado da carne de porco (Regulamento n.º 20) e de considerações que foram determinantes quando se tratou de adoptar o regulamento relativo à carne de aves de capoeira, especialmente quando se tratou da questão dos montantes suplementares. Refere-se também aos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 109, bem como aos seus considerandos, isto é, a actos que foram, é certo, adoptados pela Comissão, mas segundo o processo do Comité de Gestão, isto é, após parecer emitido pelos representantes dos Estados-membros, que têm igualmente assento nos grupos de trabalho do Conselho. Invoca, por fim, a prática do Conselho, que já teve ocasião de se pronunciar sobre a fixação dos montantes suplementares pela Comissão (considerada, no caso, como uma medida a tomar em comum), e que procedeu do mesmo modo quanto ao Regulamento n.º 46/63, quando se tratou da fixação do montante suplementar nas importações de galinhas e frangos abatidos. Não examinaremos todos estes exemplos em detalhe, porque eles não são, em si, decisivos do ponto de vista da interpretação. Mas não deixa de ter interesse constatar que deste modo se encontra corroborada a interpretação a que se chegou com base unicamente no Regulamento n.º 22.

De acordo com a tese da Comissão, que é compartilhada pelo Ministério federal das Finanças, é pois necessário concluir que a fixação dum montante suplementar pela Comissão constitui uma medida a tomar em comum, de acordo com o artigo 6.º, n.º 4, e que, em consequência, o Regulamento n.º 135 não pode estar viciado de nulidade por violação de uma regra de competência.

2. É lícita a fixação de um montante suplementar geral?

Contra a validade do Regulamento n.º 135, a recorrente argumenta, em segundo lugar, com o facto de o artigo 1.º desse regulamento prever um montante suplementar geral (isto é, um certo montante por unidade de peso de carne de aves de capoeira importada). A recorrente alega que, pelo contrário, se deve considerar isoladamente cada contrato de importação. Se este, como sucedeu com a recorrente, fixar um preço não inferior ao preço-limite, a cobrança dum montante suplementar não se justifica, pois que, nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 109, este só deve ser fixado quando o preço de oferta cair abaixo do preço-limite.

Como a Comissão justamente sublinha, para responder à questão assim levantada é necessário recorrer ao artigo 6.º do Regulamento n.º 22, que constitui a base jurídica do Regulamento n.º 135. Na verdade, a resposta torna-se mais difícil pelo facto de o Regulamento n.º 22 não dizer expressamente se se pode cobrar um montante suplementar individual ou geral. A interpretação gramatical não permite, também ela, chegar a qualquer resultado, porque o artigo 6.º não está redigido de modo uniforme. É assim que, no n.º 3, o texto alemão utiliza os termos «Angebotspreis» (preço de oferta), «Einschleusungspreis» (preço-limite) e «Zusatzbetrag» (montante suplementar), isto é, utiliza o singular, enquanto nas outras línguas oficiais se referem, no início do n.º 3, «preços» (no plural). No n.º 4, fala-se nas quatro línguas em «montantes suplementares», no plural, mas também de «esta medida».

É pois necessário fazer apelo a outras considerações, para interpretar correctamente o sentido desta disposição. Na nossa opinião, a Comissão mostrou de modo pertinente como se devia proceder.

O que importa, na sua opinião, é que o artigo 6.º, n.º 4, exige «medidas a tomar em

comum», que são determinadas pela Comissão. De um ponto de vista puramente lógico, com efeito, isto exclui a fixação de montantes suplementares individuais, sendo certo que estes nada têm de comum. O único elemento comum seria, quando muito, o conjunto das regras para a fixação dos montantes. Ora, não são estas as regras visadas pela fórmula «medidas a tomar em comum», contida na última frase do n.º 4, pois que elas já figuram no artigo 6.º ou são previstas na primeira metade do n.º 4, que trata expressamente das «modalidades de fixação» dos montantes suplementares visados no n.º 3.

A exactidão da conclusão de que a Comissão está habilitada a fixar os montantes suplementares gerais (mesmo que eles possam, em certos casos, acarretar encargos inadequados), é ainda corroborada por outras considerações. Com efeito, na prática, só um organismo que tem a possibilidade de verificar os preços efectivamente praticados pode fixar um montante suplementar individual: de facto, esse organismo não pode ser nem o Conselho nem a Comissão. Também não foi certamente por motivo desse cálculo que terá sido previsto o processo do Comité de Gestão (tal como o artigo 17.º do Regulamento n.º 22 o definiu). Além disso, tem que se admitir que um sistema de montantes suplementares individuais implicaria consideráveis dificuldades administrativas, pois que, segundo tal sistema, seria necessário verificar exactamente o preço efectivo de importação. Pode ainda alegar-se, finalmente, embora verdadeiramente isso não seja decisivo, que o Regulamento n.º 109 aponta manifestamente, também ele, para a fixação de montantes suplementares gerais. Isto corrobora, de modo substancial, a interpretação a que directamente se chegou a partir do Regulamento n.º 22; a que se acrescenta a constatação de que todas as outras organizações de mercado têm em comum o sistema do direito nivelador geral e também o facto do Ministério federal das Finanças compartilhar igualmente da opinião da Comissão.

Em consequência, o Regulamento n.º 135 também não deixa de ser válido por fixar um montante suplementar geral.

3. O Regulamento n.º 135 podia entrar em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial*?

O artigo 2.º do Regulamento n.º 135 previa a sua entrada em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Na opinião da recorrente no processo perante o tribunal nacional, isso seria contraditório com o princípio da segurança jurídica e com o princípio de que as medidas tomadas pelos poderes públicos devem poder ser previstas, e isto tanto mais que frequentemente o *Jornal Oficial* só é enviado aos interessados 5 dias após a sua publicação. A recorrente, pelo contrário, considera necessário conceder um período de transição que avalia entre 14 e 60 dias, tendo em conta as mercadorias compradas ou em curso de transporte. Um período de transição seria pelo menos necessário pelo facto do Regulamento n.º 135 ter introduzido um montante suplementar geral, isto é, um novo sistema, que substituiu o direito nivelador variável instituído pelo Governo federal.

Este é, em nossa opinião, o ponto mais delicado do processo. O problema assume toda a sua importância se nos lembrarmos que o Regulamento n.º 135 foi publicado no *Jornal Oficial* de 7 de Novembro de 1962, enquanto o contrato de importação em litígio data de 13 de Novembro de 1962; isto permite-nos concentrar o nosso exame sobre a questão de saber se o Regulamento n.º 135 podia entrar em vigor seis dias, pelo menos, após a sua publicação e deixar de lado a delicada questão dos prazos de expedição do *Jornal Oficial*. Não se pode desconhecer, com efeito, que rápidas alterações de disposições relativas ao comércio externo afectam consi-

deravelmente as previsões dos meios económicos interessados, e podem causar prejuízo à sua actividade. Por isso é necessário examinar com cuidado o modo de apreciar, deste ponto de vista, a validade do Regulamento n.º 135.

Na verdade, o próprio Tratado CEE não nos é, neste caso, de qualquer utilidade, já que o artigo 191.º apenas precisa que os regulamentos, quando não fixem a data, entram em vigor no vigésimo dia posterior à sua publicação. Este artigo autoriza pois, sem mais, a prática frequentemente adoptada pela Comissão (e também pelo Conselho) de os regulamentos entrarem em vigor no dia da sua publicação no Jornal Oficial.

Também parece pouco conclusivo fazer apelo a princípios jurídicos gerais, como propõe a recorrente: com efeito, temos de admitir, com a Comissão, que não é possível demonstrar que os sistemas jurídicos dos Estados-membros englobam o princípio de que as normas jurídicas não podem entrar em vigor no dia da sua publicação. Pelo contrário, em todos os Estados-membros existem disposições que entram em vigor no dia da sua publicação. Este é frequentemente o caso em matéria, especialmente, de impostos e de direitos aduaneiros ou, de modo mais geral, em matéria de comércio externo. Do mesmo modo, nas outras organizações de mercado da Comunidade (por exemplo na organização do mercado dos cereais), as modificações decisivas de dados entram em vigor a muito curto prazo. Foi o que se verificou, entre outros, no processo 16/65, sem que o Tribunal tenha levantado objecções sobre este ponto.

Por outro lado, o exame das particularidades inerentes à organização do mercado da carne de aves de capoeira leva a uma conclusão análoga. Sabemos, pela Comissão, que

os interesses dos produtores nacionais do sector agrícola (com excepção da cláusula de salvaguarda do artigo 12.º do Regulamento n.º 22) são protegidos exclusivamente por meio de direitos niveladores destinados a manter os preços a um nível estável e que não estão previstas intervenções do tipo admitido para outras organizações de mercado.

Na prática, essa regulamentação só pode ser eficaz se os direitos niveladores forem rapidamente modificados em função da situação dos preços, acarretando a intervenção do Comité de Gestão já um certo atraso. Ora, se as modificações só entrassem em vigor após um prazo de 14 a 60 dias, como pretende a recorrente, aconteceria frequentemente já não estarem elas adaptadas à situação do mercado e poder o mercado nacional da carne de aves de capoeira ser perturbado; com efeito, importações a baixo preço poderiam ter lugar até que o montante suplementar entrasse em vigor e poderiam causar sensíveis perturbações no sistema de preços da Comunidade. Por outro lado, também não se pode sobrestimar o efeito de surpresa que uma modificação a curto prazo dos direitos niveladores pode causar aos importadores. A Comissão observa correctamente que, por virtude do artigo 6.º do Regulamento de base n.º 22, que prevê a fixação de montantes suplementares em certas condições, é sempre necessário esperar que os dados decisivos sofram modificações; observa igualmente que os comerciantes, conhecendo exactamente a situação do mercado e a evolução dos preços, podem adaptar-se a essas modificações.

Restará, quando muito, perguntarmo-nos se as interrogações ao princípio da modificação a curto prazo dos direitos niveladores são apropriadas em casos particulares.

Devemos pensar, em primeiro lugar, nos contratos de compra e venda já concluídos. A

Comissão considera, justamente, que esta derrogação não se justifica. Para além do facto de ter sido expressamente rejeitada no decurso das deliberações que precederam a elaboração do Regulamento n.º 123, entrado em vigor em 1 de Julho de 1967, em substituição do Regulamento n.º 22, as dificuldades seriam de duas ordens: a primeira dificuldade que, na verdade, não é, em si, determinante, seria a de verificar a data exacta na qual foi celebrado o contrato de compra e venda. A segunda, e aqui o risco é maior, seria a de se ter que contar com a existência de contratos de compra e venda de longa duração, relativos a grandes quantidades: eles poderiam ameaçar o mercado nacional de carne de aves de capoeira, no caso de o sistema dos montantes suplementares lhes não ser aplicável. Mas também não é possível prevenir este risco através de um sistema de direitos niveladores previamente fixados (como é o caso do mercado dos cereais), já que o mercado da carne de aves de capoeira não integra cotações a prazo, que lhe permitam ter em conta a evolução futura dos preços. Sucede o mesmo com os produtos que se encontram em trânsito e que só beneficiam dum tratamento particular em virtude da cláusula da salvaguarda prevista no artigo 12.º

Finalmente, e contrariamente ao que pensa a recorrente, não se pode também exigir um período especial de transição, com o fundamento de que, em Novembro de 1962, foi pela primeira vez introduzido um montante suplementar geral que devia entrar em vigor em substituição do direito nivelador de carácter variável instituído pelo Governo da República Federal da Alemanha a partir de 7 de Setembro de 1962. O elemento determinante, aqui, é a ideia de que não se pode falar de confiança legítima na manutenção da situação jurídica existente. Como já mostrámos, resulta claramente do Regulamento n.º 22 e do Regulamento n.º 109, que a Comissão podia perfeitamente introduzir um montante suplementar geral (como medida a tomar em comum) e que os importadores deviam ter em conta essa situação jurídica. Finalmente, eles não tinham o direito de supor que uma medida comunitária já não poderia ser adoptada dois meses após a aplicação de uma medida nacional, já que o prazo de que fala o artigo 6.º do Regulamento n.º 109 não pode, evidentemente, ser considerado como um prazo de preclusão.

Em consequência, quanto à terceira questão levantada, temos igualmente de concluir que ela não permite pôr em dúvida a validade do Regulamento n.º 135.

III — *Resumo*

Após tudo o que fica exposto, a resposta às questões que nos foram colocadas pode resumir-se numa frase:

Dos argumentos apresentados ao Tribunal não é possível tirar qualquer conclusão que permita pôr em causa a validade do Regulamento n.º 22, relativo ao progressivo estabelecimento de uma organização comum de mercados no sector da carne de aves de capoeira, nem a validade do Regulamento n.º 135, relativo à fixação de um montante suplementar para as importações de países terceiros de galinhas e frangos abatidos.

De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal, não há lugar à decisão sobre despesas no quadro do processo de reenvio.