

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
L. A. GEELHOED

apresentadas em 3 de Abril de 2001 <sup>1</sup>

1. Neste processo, o pedido de decisão a título prejudicial apresentado pelo Tribunale di Cagliari (Itália) incide designadamente sobre a validade dos Regulamentos (CE) n.º 1521/95<sup>2</sup> e (CE) n.º 1576/95<sup>3</sup> da Comissão, de 29 e 30 de Junho de 1995, que fixam as restituições aplicáveis à exportação de alimentos para animais compostos à base de cereais e que reduziram a zero o montante das restituições aplicáveis à exportação de alimentos compostos.

### Enquadramento jurídico

2. O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1766/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que estabelece a organização comum dos mercados no sector dos cereais<sup>4</sup>, dispõe o seguinte:

«Todas as importações para a Comunidade ou exportações a partir da Comunidade dos produtos a que se refere o artigo 1.º

estão sujeitas à apresentação de um certificado de importação ou de exportação, emitido pelos Estados-Membros, a pedido do interessado, seja qual for o local do seu estabelecimento na Comunidade. Quando a imposição ou a restituição tiver sido fixada antecipadamente, a fixação antecipada constará do certificado que lhe serve de justificação.

O certificado de importação ou de exportação é válido em toda a Comunidade. A emissão destes certificados está sujeita à constituição de uma garantia relativa ao compromisso de importar ou exportar durante o período de validade do certificado e que ficará perdida, na totalidade ou em parte, se a operação não for realizada no prazo previsto ou se for apenas parcialmente realizada no prazo previsto.»

3. O artigo 13.º deste regulamento preceitua:

«1. Na medida do necessário para permitir a exportação<sup>5</sup>, em natureza ou sob a forma

1 — Língua original: neerlandês.

2 — JO L 147, p. 65.

3 — JO L 150, p. 64.

4 — JO L 181, p. 21.

5 — O texto neerlandês utiliza abusivamente o termo «invoer» (importação). Deve naturalmente ler-se «uitvoer», tal como nas outras versões linguísticas.

de mercadorias constantes do Anexo B, dos produtos previstos no artigo 1.º com base nas cotações ou nos preços destes produtos no mercado mundial, a diferença entre estas cotações ou preços e os preços na Comunidade pode ser coberta por uma restituição à exportação.

2. A restituição é a mesma para toda a Comunidade. Pode ser diferenciada conforme a utilização ou os destinos.

A restituição será concedida a pedido do interessado.

A fixação das restituições terá lugar periodicamente nos termos do procedimento previsto no artigo 23.º

Se necessário, a Comissão pode, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, alterar as restituições dentro daquele intervalo.

3. O montante da restituição aplicável às exportações dos produtos previstos no artigo 1.º, bem como das mercadorias constantes do Anexo B, será o válido no dia da exportação.

4. No entanto, no que se refere às exportações dos produtos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 1.º, se o interessado assim o pedir aquando da apresentação do pedido de certificado de exportação, será aplicada a restituição aplicável no dia da apresentação do pedido de certificado, ajustada em função do preço limiar em vigor no mês da exportação, às exportações a efectuar durante o prazo de validade daquele certificado.

Pode ser fixado um montante correctivo. Este montante será aplicado à restituição no caso de fixação antecipada desta. O montante correctivo será fixado ao mesmo tempo que a restituição e de acordo com o mesmo procedimento; no entanto, se necessário, a Comissão pode, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, alterar os montantes correctivos dentro daquele período.

As disposições dos parágrafos anteriores podem ser aplicadas total ou parcialmente a cada um dos produtos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 1.º bem como aos produtos previstos no artigo 1.º exportados sob a forma de mercadorias constantes do Anexo B.

[...]

7. Quando o exame da situação do mercado permitir constatar a existência de

dificuldades devidas à aplicação das disposições relativas à fixação antecipada da restituição, ou se houver risco de se verificarem tais dificuldades, pode ser decidido, de acordo com o procedimento previsto no artigo 23.º, suspender a aplicação destas disposições durante o período estritamente necessário.

Em caso de extrema urgência, a Comissão pode, após exame da situação com base de todos os elementos de informação de que dispõe, decidir suspender a pré-fixação durante três dias úteis no máximo.

Serão rejeitados os pedidos de certificado acompanhados de pedidos de fixação antecipada que forem apresentados durante o período de suspensão.»

4. Deve igualmente fazer-se referência ao artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 1913/69 da Comissão, de 29 de Setembro de 1969, relativo à concessão e à pré-fixação da restituição à exportação dos alimentos compostos para animais à base de cereais<sup>6</sup>, na versão alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1707/94 da Comissão, de

13 de Julho de 1994<sup>7</sup>, que dispõe o seguinte:

«No decurso de um dado mês, a restituição que pode ser concedida à exportação dos alimentos compostos à base de cereais será fixada por tonelada de cereais contidos nos alimentos compostos, tendo em conta os seguintes critérios:

- a) A média das restituições concedidas no mês anterior relativamente aos cereais de base mais comumente utilizados, ajustadas em função do preço limiar dos referidos cereais em vigor no mês em curso;
- b) A média dos direitos niveladores para os cereais de base mais comumente utilizados, calculada para os 25 primeiros dias do mês precedente e ajustada em função do preço limiar correspondente em vigor no mês em curso;
- c) As possibilidades e condições de venda dos produtos em causa no mercado mundial;

6 — JO L 246, p. 11; EE 03 F3 p. 142.

7 — JO L 180, p. 19;

- d) O interesse em evitar perturbações no mercado comunitário;
- e) O aspecto económico das exportações.»
- b) Os ajustamentos a efectuar, se for caso disso, nas taxas de restituição, se tiver havido fixação antecipada da restituição.

5. O artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas<sup>8</sup> e fixa regras para determinar o regime aplicável no dia da exportação, dispõe:

«1. Por dia de exportação entende-se a data em que o serviço aduaneiro aceita a declaração de exportação em que se indica que será pedida uma restituição.

2. A data de aceitação da declaração de exportação determina:

- a) A taxa de restituição aplicável, se não tiver havido fixação antecipada da restituição;

3. É equiparado à aceitação da declaração de exportação qualquer acto com os mesmos efeitos jurídicos que essa aceitação.

4. O dia da exportação é determinante para estabelecer a quantidade, natureza e características do produto exportado.

5. O documento utilizado aquando da exportação para beneficiar de uma restituição deve conter todos os dados necessários para o cálculo do montante da restituição e, nomeadamente:

- a) A designação dos produtos, de acordo com a nomenclatura utilizada para as restituições;

- b) A massa líquida desses produtos ou, se for caso disso, a unidade de medida a ter em consideração no cálculo da restituição;

<sup>8</sup> — JO L 351, p. 1.

- c) Desde que tal seja necessário para o cálculo da restituição, a composição dos produtos considerados ou uma referência a essa composição.

tuição para o milho e os produtos à base de milho.

Caso o documento referido no presente número seja a declaração de exportação, esta deve conter, para além dessas indicações, a menção código restituição.

#### Matéria de facto e tramitação processual

6. No momento dessa aceitação ou desse acto, os produtos ficam sob controlo aduaneiro até à sua saída do território aduaneiro da Comunidade.»

7. A Silos e Mangimi Martini SpA (a seguir «Silos») é uma sociedade de direito italiano que exerce a actividade empresarial de produção de alimentos acabados e semi-acabados para animais na Sardenha e em Ravena e que é há muitos anos exportadora dos seus produtos para países exteriores à União Europeia.

6. A Comissão fixa periodicamente, por via regulamentar, as restituições à exportação de alimentos para animais compostos à base de cereais. Assim, o Regulamento (CE) n.º 1415/95 da Comissão, de 22 de Junho de 1995<sup>9</sup>, que entrou em vigor em 23 de Junho de 1995, fixou em 74,93 ecus/tonelada o montante da restituição para o milho e produtos à base de milho. O Regulamento n.º 1521/95, que entrou em vigor em 30 de Junho de 1995, e o Regulamento n.º 1576/95, que entrou em vigor em 1 de Julho de 1995, não fixaram qualquer montante para as restituições e, por conseguinte, na prática, suprimiram-nas. O Regulamento (CE) n.º 1652/95 da Comissão, de 6 de Julho de 1995<sup>10</sup>, que entrou em vigor em 7 de Julho de 1995, reintroduziu as restituições e fixou em 62,51 ecus/tonelada o montante da resti-

8. Em Maio de 1995, a Silos pediu e obteve dois certificados de exportação com validade até 30 de Junho de 1995, cada um deles para 3 000 toneladas de alimentos para animais compostos à base de cereais. A mercadoria objecto do primeiro dos dois certificados foi exportada em várias remessas, tendo a última sido efectuada em 30 de Junho de 1995. A exportação dos produtos cobertos pelo segundo certificado teve início em 10 de Junho de 1995 e prosseguiu nos dias 12, 20, 21 e 30 de Junho de 1995. Em 30 de Junho de 1995, as autoridades aduaneiras competentes aceitaram as declarações de exportação.

9. No caso dos autos, o regime de restituições à exportação aplicável é o que se descreve a seguir. Na data em que os certificados de exportação foram emitidos a favor da Silos, a fixação do montante das

<sup>9</sup> — JO L 140, p. 24.

<sup>10</sup> — JO L 156, p. 38.

restituições regia-se pelo Regulamento (CE) n.º 1217/95 da Comissão, de 30 de Maio de 1995 (JO L 120, p. 16), substituído em seguida pelo Regulamento n.º 1415/95, que elevava o montante da restituição de 74,34 ecus para 74,93 ecus/tonelada.

Através do regulamento seguinte, n.º 1521/95, foram suprimidas as restituições, tendo estas sido novamente fixadas em montante zero no Regulamento n.º 1576/95 vindo no entanto a ser reintroduzidas pelo Regulamento n.º 1652/95 no montante de 62,51 ecus/tonelada.

10. A Silos pediu às autoridades aduaneiras italianas o pagamento de 383 616 074 LIT a título de restituições comunitárias à exportação. Este pedido foi indeferido porque, à data de aceitação da declaração de exportação, o diploma em vigor era o Regulamento n.º 1521/95, que fixava em zero o montante das restituições. Perante isto, a Silos propôs uma acção contra o Ministero delle Finanze dello Stato (Ministério das Finanças) no Tribunale di Cagliari, no âmbito da qual pediu a este órgão jurisdicional que colocasse um determinado número de questões prejudiciais relativas à validade e à interpretação dos Regulamentos n.ºs 1521/95 e 1576/95.

11. O Tribunale di Cagliari submeteu então ao Tribunal de Justiça as seguintes cinco questões prejudiciais, que constituem o objecto do presente processo:

«1) Deve entender-se que o Regulamento (CE) n.º 1576/95 da Comissão, de 30 de Junho de 1995, revogou o Regulamento (CE) n.º 1521/95 da Comissão, de 29 de Junho de 1995, e, por conseguinte, este último regulamento não produzia quaisquer efeitos jurídicos à data de 30 de Junho de 1995?

2) O Regulamento (CE) n.º 1521/95 da Comissão, de 29 de Junho de 1995, deve ou não ser interpretado no sentido de que podia ser aplicado também a operações de exportação já em curso e já concluídas no mesmo dia em que o dito regulamento foi posto à disposição dos operadores interessados por via da sua publicação?

3) O Regulamento (CE) n.º 1521/95 da Comissão, de 29 de Junho de 1995, deve considerar-se inválido e, por conseguinte, não susceptível de produzir quaisquer efeitos jurídicos por falta de fundamentação?

4) Deve igualmente considerar-se inválido e, por conseguinte, não susceptível de produzir quaisquer efeitos jurídicos por falta de fundamentação o Regulamento (CE) n.º 1576/95 da Comissão, de 30 de Junho de 1995?

5) As operações de exportação ocorridas em 30 de Junho de 1995 continuam abrangidas pela aplicação do Regula-

mento (CE) n.º 1415/95 da Comissão, de 22 de Junho de 1995, como consequência da invalidade dos regulamentos acima referidos ou como efeito da revogação a que se refere a primeira questão?»

lamento n.º 1521/95 foi anulado, a exportação efectuada em 30 de Junho de 1995 estaria a partir daí sujeita ao regime do Regulamento n.º 1576/95.

Complementarmente a estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio declarou que, em seu entender, existe uma séria dúvida quanto à validade dos Regulamentos n.ºs 1521/95 e 1576/95 no que diz respeito ao cumprimento da obrigação de fundamentação.

#### Alegações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça

12. Em primeiro lugar, a Silos alega que o Regulamento n.º 1576/95 retomou o conteúdo do Regulamento n.º 1521/95, apenas com a diferença de se haver introduzido no seu preâmbulo a fundamentação que faltava a este último. O Regulamento n.º 1576/95 não faz referência ao Regulamento n.º 1521/95. A Silos conclui daí pela anulação, *ab initio*, do Regulamento n.º 1521/95. Contrariamente ao que sucede no caso de revogação, o regulamento anulado não produz qualquer efeito, a menos que tenha dado origem à constituição de direitos adquiridos a favor de certas pessoas que poderiam ser lesadas pela revogação do acto inicial<sup>11</sup>. Como Regu-

13. Em segundo lugar, a Silos afirma que o Regulamento n.º 1521/95 é inválido por falta de fundamentação. A supressão das restituições à exportação teria carácter excepcional, o que exige uma fundamentação consequente, tanto mais que a evolução do preço do milho no mercado mundial tornava a supressão controvertida irrealista, injustificada e imprevisível. A Silos reporta-se ao artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE).

14. A terceira observação da Silos refere-se ao carácter contraditório do Regulamento n.º 1521/95. A Comissão fez saber informalmente que a entrada em vigor dos acordos GATT levou à suspensão das restituições à exportação. Como estes acordos só entraram em vigor em 1 de Julho de 1995, não podiam servir de justificação ao Regulamento n.º 1521/95, que já estava em vigor no dia 30 de Junho de 1995. Além disso, nessa altura, tinha aumentado o afastamento entre o preço do milho no mercado mundial e o preço no mercado comunitário, o que deveria ter levado a um aumento das restituições. Por último, a reintrodução das restituições em 7 de Julho de 1995 corroboraria o carácter contraditório da fundamentação subjacente ao Regulamento n.º 1521/95.

11 — A Silos remete, a este respeito, para o acórdão de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo (15/83, Colect., p. 1003)

15. Em quarto lugar, a Silos considera que o Regulamento n.º 1576/95 enferma igualmente de falta de fundamentação<sup>12</sup>. As observações relativas ao carácter contraditório do Regulamento n.º 1521/95 aplicam-se também ao Regulamento n.º 1576/95.

16. Em quinto lugar, a Silos considera que o Regulamento n.º 1521/95 foi adoptado depois da aceitação da declaração de exportação pelas autoridades aduaneiras competentes, que a sua adopção era imprevisível e que teve um efeito retroactivo inadmissível. A Silos recorda que o Jornal Oficial só foi colocado à disposição do público depois de concluídas as operações aduaneiras<sup>13</sup>. Em resumo, a sua confiança jurídica teria sido violada, porque a Silos ignorava a existência de um risco de supressão das restituições à exportação (atendendo, nomeadamente, à evolução do mercado) e não tinha podido conhecer o regulamento em tempo útil. Invoca igualmente a sua boa fé, reportando-se à jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância<sup>14</sup>. Observa, designadamente, que um operador económico de boa fé está sempre protegido se não houver dolo ou negligência da sua parte. Considera que não pode ser obrigada a sofrer um prejuízo que excede os riscos comerciais normais. A sua boa fé no caso vertente seria absolutamente inquestionável.

12 — A Silos remete para o acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe (158/80, Recueil, p. 1805, n.º 25).

13 — A este respeito, remete para os acórdãos de 25 de Janeiro de 1979, Racke (98/78, Colect., p. 53), e de 26 de Novembro de 1998, Covita (C-370/96, Colect., p. I-7711).

14 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de Maio de 1998, Steff-Houllberg Export e o. (C-366/95, Colect., p. I-2661), e do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Fevereiro de 1998, Eyckeler & Malt/Comissão (T-42/96, Colect., p. II-401).

17. Em resumo, segundo a Silos, o regulamento que deve ser aplicado às operações de exportação em causa é o Regulamento n.º 1415/95.

18. A começar, a Comissão desenvolve certos aspectos da organização comum dos mercados no sector dos cereais. Salaria a parte significativa do orçamento comunitário que é absorvida pelas restituições à exportação de cereais.

19. Segundo o décimo considerando do Regulamento n.º 1766/92, as restituições à exportação destinam-se a cobrir a diferença entre os preços praticados no exterior e no interior da Comunidade. Não constituem um mecanismo de garantia para o operador, mas antes um instrumento destinado a facilitar as exportações. Para isso, a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação quando procede à fixação das restituições. Nos termos do artigo 13.º do Regulamento n.º 1766/92, pode fixar restituições mas não é obrigada a fazê-lo.

20. A Comissão necessita da maior flexibilidade possível para poder ajustar as restituições às flutuações dos mercados, que dependem de numerosos factores, entre os quais as variações climáticas. Para obviar à especulação, a Comissão segue um processo estabelecido, que todas as empresas do sector conhecem.



21. Nos termos desse processo, o Comité de Gestão reúne-se todas as quintas-feiras à tarde, a uma hora certa, e as medidas são adoptadas nessa mesma noite, antes de serem publicadas na manhã seguinte. É então que normalmente entram em vigor. Acontece com frequência as empresas serem postas ao corrente das propostas de regulamento apresentadas pela Comissão ao Comité de Gestão, antes da sua adopção formal, através dos representantes dos Estados-Membros no Comité de Gestão ou de uma organização profissional. Além disso, em caso de urgência, a Comissão pode ajustar a taxa das restituições sem reunião prévia do Comité de Gestão.

22. Por outro lado, o sistema faculta aos operadores um mecanismo especial, designado por pré-fixação, que lhes permite receber as restituições em vigor no momento do pedido do certificado de exportação em vez do momento da própria exportação. Esta possibilidade diminui o risco das empresas. De resto, a pré-fixação é obrigatória desde 1 de Julho de 1995.

23. Na sequência das suas observações, a Comissão descreve a situação no mercado dos cereais em Junho de 1995. Nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 1766/92, a campanha de comercialização tem início em 1 de Julho e termina em 30 de Junho do ano seguinte. Os últimos meses da campanha são de importância primordial para o desenvolvimento do mercado, porque nessa altura as cotações começam a reflectir as expectativas dos operadores relativamente

à colheita seguinte. É sempre um período de incerteza. Em 1995, essas incertezas eram ainda acrescidas pela existência de factores especiais. Foi o que sucedeu quando no interior da União Europeia se perfilava a reforma da política comunitária e os preços de certas variedades de milho e de trigo começaram a registar uma subida acentuada no exterior da Comunidade. Por fim, a entrada em vigor da regulamentação do GATT provocou perturbações. Corria-se o risco de os operadores tentarem aproveitar-se das regras menos estritas aplicáveis antes de 1 de Julho de 1995.

24. Nestas circunstâncias, a Comissão decidiu suspender as restituições à exportação até a situação se clarificar. Assim, o Regulamento n.º 1521/95 foi adoptado sem que o Comité de Gestão fosse ouvido. No entanto, este regulamento não podia manter-se muito tempo em vigor, já que em 1 de Julho de 1995 entrava em vigor outro quadro normativo. Foi por esta razão formal que, em 1 de Julho de 1995, a Comissão adoptou um segundo regulamento, cujo preâmbulo reflecte o novo quadro legislativo.

25. No que diz respeito à primeira questão, a Comissão considera que o Regulamento n.º 1521/95 não foi revogado pelo Regulamento n.º 1576/95 (v. o número anterior). Uma leitura atenta do Jornal Oficial mostra que o preâmbulo do Regulamento n.º 1576/95 é diferente do preâmbulo do Regulamento n.º 1521/95. O Regulamento n.º 1576/95 não tem efeito retroactivo.

26. Quanto à segunda questão, a Comissão observa o seguinte: resulta das disposições conjugadas do artigo 2.º do Regulamento n.º 1521/95, do n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento n.º 1766/92 (na versão vigente em 30 de Junho de 1995) e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Regulamento n.º 3665/87 que o Regulamento n.º 1521/95 é aplicável a todas as transacções para as quais a declaração de exportação tenha sido aceite em 30 de Junho de 1995. Esta aceitação determina a data da exportação. Segundo uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça<sup>15</sup>, os operadores não têm qualquer direito adquirido até ao momento em que se produz o facto gerador, sobretudo numa situação em que a modificação súbita das taxas de restituição é um elemento inerente ao sistema e, além disso, conhecido das empresas. De resto, estas últimas podem precaver-se contra qualquer modificação das taxas recorrendo à pré-fixação.

27. Subsidiariamente, a Comissão observa que o Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade do efeito retroactivo — e, por conseguinte, *a fortiori*, a do efeito directo — no âmbito da organização comunitária de mercado, quando «o objectivo a alcançar o exigir e a confiança legítima dos interessados for devidamente respeitada»<sup>16</sup>. Portanto, é evidente que os interessados não podiam ter qualquer confiança legítima na manutenção das taxas anteriormente aplicáveis<sup>17</sup>.

Por fim, a Comissão remete ainda para o acórdão de 14 de Março de 1973, proferido no processo Westzucker<sup>18</sup>, onde um regulamento fixara em montante zero, a partir do dia da sua publicação, o prémio à desnaturação do açúcar. O Tribunal de Justiça confirmou a aplicabilidade imediata desse regulamento e reconheceu que a aplicação imediata não tinha que ser especialmente fundamentada.

28. As terceira e quarta questões dizem respeito à fundamentação do Regulamento n.º 1521/95 e do Regulamento n.º 1576/95. A Comissão dá ênfase ao quinto considerando destes dois regulamentos, que menciona designadamente a necessidade de ter em conta a situação do mercado mundial e o interesse em evitar perturbações no mercado da Comunidade. A Comissão refere-se igualmente a um acórdão clássico, proferido em 1 de Dezembro de 1965 no processo Schwarze<sup>19</sup>, no qual o Tribunal de Justiça — no âmbito da política agrícola comum — interpretou em sentido restritivo a obrigação de fundamentação. Esta obrigação limitada de fundamentação aplica-se seguramente em casos como o dos autos, nos quais é frequentemente necessário reagir à evolução dos mercados, em questão de poucas horas. A Comissão acrescenta ainda que a fundamentação deve também ser traduzida nas onze línguas da União Europeia.

15 — A Comissão remete para os acórdãos de 19 de Março de 1975 (Gillet/Comissão, 28/74, Recueil, p. 463, Colect., p. 171), e de 4 de Julho de 1973, Westzucker (1/73, Colect., p. 289).

16 — Acórdão de 21 de Fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415).

17 — A este respeito, a Comissão remete para os acórdãos de 1 de Fevereiro de 1978, Lührs (78/77, Colect., p. 169); de 13 de Junho de 1978 (British Beef Company (146/77, Recueil, p. 1347, Colect., p. 459); Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (já referido na nota 16).

18 — 57/72, Recueil, p. 321, Colect., p. 167.

19 — 16/65, Recueil, p. 1081, Colect. 1965-1968, p. 239.

que assenta no falso pressuposto da invalidade do Regulamento n.º 1521/95. A Comissão recorda que as instituições de que emana um acto declarado inválido são obrigadas — em aplicação, por analogia, do disposto no artigo 176.º do Tratado CE (actual artigo 233.º CE) — a substituir esse acto por um novo diploma<sup>20</sup>. A invalidade de uma medida não pode ter como consequência a repriminação das disposições revogadas por essa medida. Qualquer outra tese levaria a considerar o Regulamento n.º 1521/95 como inexistente ou a atribuir ao Tribunal de Justiça o poder de fixar autonomamente as restituições à exportação. No caso, segundo ela hipotético, de o Regulamento n.º 1521/95 ser declarado inválido, a Comissão preferiria que o Tribunal de Justiça mantivesse os efeitos deste regulamento até a Comissão o substituir por um novo regulamento.

### Jurisprudência do Tribunal de Justiça quanto ao regime das restituições à exportação

30. No cerne deste processo encontra-se a questão da validade do Regulamento n.º 1521/95 (e do Regulamento n.º 1576/95). A resposta depende, em medida determinante, da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a política agrícola comunitária e, em especial, sobre as restituições à exportação.

20 — Segundo uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça; v., nomeadamente, o acórdão de 29 de Junho de 1988, Van Landschoot (C-300/86, Colect., p. I-3443).

Apresentarei de seguida uma resenha dos elementos mais importantes da jurisprudência pertinente. Para tanto, analisarei sucessivamente as finalidades do regime das restituições à exportação, o amplo poder de apreciação da Comissão, a obrigação de fundamentação que a esta última incumbe e, por último, assumirei a perspectiva do operador: os princípios gerais de direito conferem uma protecção face ao exercício, pela Comissão, do seu poder de administração?

### *A finalidade das restituições à importação*

31. O regime das restituições à exportação é parte integrante da organização comunitária dos mercados no sector dos cereais. Recorde-se que a Comissão se refere ao décimo considerando do Regulamento n.º 1766/92, que é o regulamento de base da organização comum dos mercados no sector dos cereais. Esse considerando tem a seguinte redacção:

«Considerando que a realização de um mercado único dos cereais na Comunidade implica, além de um regime de preços garantidos, o estabelecimento de um regime único de trocas comerciais nas fronteiras externas da Comunidade; que um regime de trocas, que se combine com o sistema de intervenções, e que comporte um sistema de direito nivelador e de restituições à exportação, contribui igualmente para estabilizar o mercado comunitário, evitando, nomeadamente, que as flutuações dos preços no mercado mundial

se repercutam nos preços praticados na Comunidade; que, por consequência, é conveniente prever a cobrança de um direito nivelador sobre as importações provenientes de países terceiros e o pagamento de uma restituição às exportações para esses mesmos países, com o objectivo, em ambos os casos, de cobrir a diferença entre os preços praticados no exterior e no interior da Comunidade; que, no que diz respeito aos produtos transformados derivados dos cereais submetidos ao presente regulamento, é conveniente ter também em conta a necessidade de assegurar uma certa protecção à indústria de transformação comunitária»<sup>21</sup>.

32. É pacífico, e o Tribunal de Justiça, de resto, já o reconheceu, que o regime das restituições à exportação se destina a estabilizar o mercado comunitário e permitir à Comunidade escoar os produtos agrícolas para países terceiros<sup>22</sup>. As restituições à exportação não têm por finalidade garantir ao exportador um rendimento adequado. Na primeira linha dos seus objectivos figura a possibilidade de intervir de forma eficaz e flexível num mercado sempre em oscilação. A frequência das alterações é uma das características centrais do sistema do direito agrícola europeu. A legislação tem que ser permanentemente adaptada às circunstâncias económicas e às novas prioridades políticas.

21 — Esta nova organização de mercado, estabelecida em 1992, já não menciona o que constituía tradicionalmente um objectivo da política agrícola comum [v., por exemplo, o preâmbulo do Regulamento (CEE) n.º 2727/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais], a saber, a garantia de aprovisionamento de determinados produtos básicos no interior da Comunidade.

22 — V., nomeadamente, o acórdão de 8 de Abril de 1992, Wagner (C-94/91, Colect., p. I-2765).

### *O amplo poder de apreciação da Comissão*

33. A política agrícola comum caracteriza-se por intervenções directas e de fundo na actividade económica de produção, de transformação e de distribuição de produtos agrícolas. Para que essas intervenções sejam eficazes, a administração deve dispor de poderes de administração flexíveis e extensos. Também é característico do sistema que o poder de administração seja exercido mediante o estabelecimento de normas imperativas de carácter geral, a saber, os regulamentos através dos quais a Comissão fixa periodicamente a taxa das restituições à exportação. Estes regulamentos têm também um carácter específico: a frequência com que são alterados é muito grande e, por outro lado, os seus destinatários constituem um grupo restrito de sujeitos de direito.

34. Quando adopta medidas de execução da política agrícola comum, a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação<sup>23</sup>. Todavia, este poder não é ilimitado. É evidente que, para a exportação de alimentos compostos para animais controvertida no caso dos autos, é necessário ter em conta os critérios frequentemente muito gerais do artigo 1.º do Regulamento n.º 1913/69, na versão alterada pelo Regulamento n.º 1707/94. No seu acórdão *Racke*<sup>24</sup>, o Tribunal de Justiça indica em que pontos o

23 — V., nomeadamente, os acórdãos de 14 de Fevereiro de 1990, *Delacre e o./Comissão* (C-350/88, Colect., p. I-395, n.º 32) e *Racke* (já referido na nota 13).

24 — Já referido na nota 13, n.º 5.

exercício deste poder está subordinado ao controlo do juiz: «[...] ao controlar a legalidade do exercício de tal poder, o juiz deve analisar se a mesma enferma de erro manifesto ou de desvio de poder ou se a autoridade em causa ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação». Passo a analisar estes critérios mais em pormenor.

35. O critério do erro manifesto ou de desvio de poder significa, em meu entender, que o poder em questão deve ser exercido com vista à consecução dos objectivos da política agrícola comum.

No seu acórdão Crispoltoni e o., o Tribunal de Justiça aprofundou este ponto<sup>25</sup>. «No prosseguimento dos objectivos da política agrícola comum enumerados no artigo 39.º do Tratado, as instituições comunitárias devem assegurar a permanente conciliação desses diversos objectivos, susceptível de ser exigida por eventuais contradições entre cada um deles individualmente considerado, e, sendo caso disso, conceder a um de entre eles uma primazia temporária, imposta pelos factos ou circunstâncias económicas em função dos quais as decisões forem adoptadas (v., por exemplo, acórdão de 24 de Outubro de 1973, *Balkan-Import-Export* (5/73, *Colect.*, p. 387, n.º 24). Tal conciliação não deve ser de molde a permitir o isolamento de um desses objec-

tivos, por forma a tornar impossível a consecução dos demais [...]. Quando não existe tal conciliação, é possível falar em desvio de poder.

No mesmo acórdão Crispoltoni e o.<sup>26</sup>, o Tribunal de Justiça acrescenta o seguinte: «Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, um acto só está viciado por desvio de poder se, com base em indícios objectivos, relevantes e concordantes, se verifica que ele foi adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de tornar um processo especialmente previsto pelo Tratado para obviar às circunstâncias do caso em apreço».

No seu acórdão de 11 de Maio de 1989, *Dinamarca/Comissão*<sup>27</sup>, o Tribunal de Justiça observou que, quando a Comissão fixa as restituições à exportação, deve também ter em conta considerações de política comercial. As restituições à exportação não devem ser tão elevadas que excedam a simples compensação da diferença entre o preço comunitário e o preço do mercado mundial. Se isso acontecesse, tornaria possível a venda desses produtos «abaixo do preço mundial, o que poderia provocar reacções por parte dos parceiros comerciais da Comunidade e, assim, pôr em perigo a realização de um dos objectivos da política comercial comum enunciados no artigo 110.º do Tratado, isto é, o desenvolvi-

25 — Acórdão de 5 de Outubro de 1994 (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, *Colect.*, p. I-4863, n.º 32). Nesta passagem, o Tribunal de Justiça remete igualmente para os seus acórdãos de 24 de Outubro de 1973, *Balkan-Import-Export* (5/73, *Colect.*, p. 387, n.º 24), e de 17 de Dezembro de 1981, *Ludwigshafener Walzmühle e o./Conselho e Comissão* (197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, *Recueil*, p. 3211, n.º 41).

26 — Já referido na nota 25, n.º 27.

27 — 263/87, *Colect.*, p. 1081.

mento harmonioso do comércio mundial». A diferença entre o preço comunitário e o preço no mercado mundial é o limite máximo da restituição, mas nada diz quanto ao seu mínimo.

36. Uma vez determinado que uma medida foi tomada no interesse da política agrícola comum e que, portanto, não se pode falar de erro manifesto ou de desvio de poder, a margem de apreciação da Comunidade passa a ser considerável, especialmente quando tem lugar a fixação das restituições à exportação, já que os regulamentos em vigor prevêm — e, nas suas observações escritas, a Comissão insiste neste ponto — que as restituições à exportação *podem* ser concedidas<sup>28</sup>. O Tribunal de Justiça já uma vez se pronunciou, num processo em que a Comissão tinha fixado subitamente em montante zero a taxa da restituição. No seu acórdão *Westzucker*<sup>29</sup> relativo aos prémios à desnaturação do açúcar, o Tribunal de Justiça manteve a aplicabilidade dessa medida, declarando que «não existe qualquer obrigação, por força do regulamento, de manter permanentemente em vigor o regime dos prémios à desnaturação, pelo que estes prémios podem ser reduzidos ou totalmente suspensos, segundo a evolução da produção e as flutuações do mercado».

37. Aliás, penso que este acórdão é bem demonstrativo de que a margem de apreciação reconhecida à Comunidade é vasta,

o que não quer de modo algum dizer que seja ilimitada. Assim sendo, convém analisar — e, a este propósito, reporto-me ao acórdão *Racke*<sup>30</sup> — se a autoridade administrativa em causa não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação.

38. O primeiro limite pode consistir no procedimento seguido. Habitualmente, o montante da restituição à exportação é fixado no final de uma reunião (semanal) do Comité de Gestão. A intervenção deste Comité permite à Comissão manter-se «em contacto estreito com as autoridades nacionais encarregadas da gestão dos sectores de mercado em causa»<sup>31</sup>.

O Tribunal de Justiça também reconheceu ao Comité de Gestão um papel mais activo.

Nos termos do acórdão *Racke*, «cabe à Comissão, deliberando segundo o procedimento dito 'Comité de Gestão', decidir sobre a existência de um risco de perturbação». De resto, a Comissão pode, no intervalo e por sua própria iniciativa, ajustar o montante da restituição. Assim, no caso dos autos, o Comité de Gestão não foi ouvido. Em resumo, embora sempre desejável, a intervenção do Comité de Gestão não é uma condição.

28 — V., para o sector dos cereais, o artigo 13.º do Regulamento n.º 1766/92.

29 — Acórdão de 14 de Março de 1973, já referido na nota 18.

30 — Já referido na nota 13.

31 — V. o acórdão de 14 de Março de 1973, *Westzucker*, já referido na nota 18.

39. Um segundo limite pode ser a data de entrada em vigor. O artigo 191.º do Tratado CE (actual artigo 254.º CE), segundo a interpretação que dele fez o Tribunal de Justiça, autoriza a entrada em vigor de um diploma no dia da sua publicação<sup>32</sup>. Este ponto não tem discussão. Em contrapartida, os efeitos jurídicos desta norma revestem maior interesse. A doutrina distingue entre efeito retroactivo propriamente dito e efeito imediato<sup>33</sup>. O efeito retroactivo não é admissível em princípio, mas existem excepções. Assim, no processo Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest<sup>34</sup>, o Tribunal de Justiça permitiu a fixação das cotações *a posteriori*, devido à ocorrência de determinadas situações excepcionais, como a queda brutal do dólar e das cotações mundiais do açúcar. Com efeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça<sup>35</sup> que, «embora, em regra geral, o princípio da segurança das situações jurídicas se oponha a que o início da vigência de um acto comunitário seja fixado em data anterior à sua publicação, pode ser de outro modo, a título excepcional, quando o fim a atingir o exija e quando a confiança legítima dos interessados é devidamente respeitada».

Remeto para o acórdão de 4 de Julho de 1973, proferido no processo Westzucker<sup>36</sup>. «Atendendo a que, segundo um princípio geralmente reconhecido, as leis modificativas de uma disposição legislativa se aplicam, salvo derrogação, aos efeitos futuros de situações nascidas sob o império da lei antiga». O Tribunal de Justiça atribui uma importância fundamental à data de publicação no Jornal Oficial (e à disponibilização efectiva deste). De resto, penso que, para os empresários agrícolas, nem sempre existe uma diferença considerável entre o efeito retroactivo e o efeito imediato. Assim, para a Silos, a inserção do Regulamento n.º 1521/95 no Jornal Oficial não teve uma importância essencial. Com efeito, a exportação devia ocorrer no mesmo dia. Em meu entender, resulta do que antecede que o efeito imediato é em si mesmo lícito mas, ainda assim, é necessário ter cuidado — seguindo a fórmula do acórdão Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest<sup>37</sup> — com as consequências que esse efeito imediato pode ter na segurança jurídica dos sujeitos de direito.

#### *A obrigação de fundamentação*

40. No caso dos autos, não se está perante um verdadeiro efeito retroactivo; deve antes falar-se de uma disposição com efeito imediato. Em caso de efeito imediato, o Tribunal utiliza uma concepção mais lata.

41. O terceiro limite à liberdade de apreciação reside na obrigação de fundamentação de um regulamento. Recorde-se, antes de mais, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativamente à fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado. Segundo essa jurisprudência, se é

32 — V., nomeadamente, o acórdão de 14 de Março de 1973, Westzucker, já referido na nota 18.

33 — V. Barents, R., *The Agricultural Law of the EC*, Deventer, 1994, pp. 316 e 317. O autor estabelece uma distinção entre verdadeiro e falso efeito retroactivo.

34 — Já referido na nota 16, n.º 52.

35 — V., por exemplo, o acórdão Racke (já referido na nota 13). No mesmo sentido, v. o acórdão Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (já referido na nota 16).

36 — Já referido na nota 15, nomeadamente no n.º 5.

37 — Já referido na nota 16.

verdade que a fundamentação deve revelar, de modo claro e inequívoco, o raciocínio seguido pela autoridade comunitária de que emana o acto impugnado, de modo a permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida adoptada e possibilitar ao Tribunal de Justiça o exercício da sua fiscalização, não se exige, porém, que essa fundamentação especifique todos os elementos de facto ou de direito que são objecto do acto<sup>38</sup>.

prática habitual. É o que deduzo, designadamente, do acórdão pronunciado pelo Tribunal de Justiça em 20 de Novembro de 1997, no processo Moskof<sup>40</sup>.

*A perspectiva do operador: protecção da segurança jurídica*

Actualmente já existe uma jurisprudência abundante sobre a obrigação de fundamentação de regulamentos da Comissão comparáveis aos Regulamentos n.ºs 1521/95 e 1576/95. A Comissão refere-se ao clássico acórdão de 1 de Setembro de 1965, Schwarze<sup>39</sup>, no qual o Tribunal declarou, a propósito da política agrícola comum, que «a Comissão podia limitar-se a indicar de forma geral os elementos fundamentais e o processo que constituíram o quadro da sua avaliação dos factos, sem ter necessidade de precisar estes últimos». A Comissão observa, e em meu entender acertadamente, que regulamentos como os que são postos em causa no caso em apreço não são muitas vezes acompanhados de uma fundamentação exaustiva, dada a rapidez com que a Comissão é forçada a reagir à evolução económica. Ainda assim, é necessário um certo grau de fundamentação para permitir ao Tribunal de Justiça a fiscalização do regulamento e para assim satisfazer as disposições do artigo 190.º do Tratado. Acrescente-se que uma fundamentação mais detalhada se impõe sobretudo nos casos em que uma decisão se afasta da

42. Perante a necessidade de alterar as regras, muitas vezes à pressa, os empresários precisam de poder confiar na legislação em vigor quando tomam uma decisão comercial. A meu ver, o quarto limite, que consiste na protecção da segurança jurídica dos empresários, tem um papel limitado. Com efeito, os empresários exercem a sua actividade num mercado em que as alterações das circunstâncias económicas e as oscilações dos preços são correntes. O mesmo tem necessariamente de acontecer no caso dos subsídios à exportação, que regem a essas circunstâncias.

43. De resto, considero muito importante o facto de o Regulamento n.º 1766/92 prever um instrumento graças ao qual as empresas interessadas podem obviar ao risco de alteração súbita das restituições à exportação e que consiste no regime de fixação antecipada, por força do qual a restituição aplicada é a restituição em vigor no

38 — V., nomeadamente, os acórdãos de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho (C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 74), e de 20 de Novembro de 1997, Moskof (C-244/93, Colect., p. I-6441, n.º 57).

39 — Já referido na nota 19.

40 — Já referido na nota 38, n.º 54 do acórdão. O Tribunal de Justiça vai um pouco mais longe, na medida em que afirma que a manutenção em vigor de uma derrogação da política existente deve ser fundamentada mais detalhadamente do que a supressão dessa derrogação.



momento da apresentação do pedido do certificado de exportação<sup>41</sup>. Cabe ao operador decidir se deve ou não servir-se deste instrumento. Redundantemente, assinalo que com a entrada em vigor, em 1 de Julho de 1995, do Regulamento (CE) n.º 3290/94<sup>42</sup>, a pré-fixação no sector dos cereais passou a ser obrigatória.

44. Assim, o papel dos princípios jurídicos que protegem os sujeitos de direito, ainda que não seja inexistente, é necessariamente limitado. Mencionarei, antes de mais, o princípio da proporcionalidade que — e cito aqui o acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. <sup>43</sup> — opera da seguinte forma no quadro da política agrícola comum:

«O princípio da proporcionalidade é reconhecido por jurisprudência constante do Tribunal como fazendo parte dos princípios gerais do direito comunitário. Por força desse princípio, a legalidade da proibição de uma actividade económica está subordinada à condição de que as medidas de proibição sejam adequadas e necessárias à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando existe uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e os

inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos.

No que diz respeito à fiscalização jurisdiccional das condições indicadas, há todavia que precisar que o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um poder discricionário que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.º e 43.º do Tratado lhe atribuem. Por conseguinte, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida[...]

O Tribunal de Justiça reconheceu assim que o princípio da proporcionalidade também é extensivo, embora em medida limitada, ao sector da política agrícola comum.

45. No seu acórdão de 28 de Junho de 1990, Hoche<sup>44</sup>, o Tribunal de Justiça recorda que não existe em direito comunitário um princípio geral de injustiça objectiva.

«Além disso, o Tribunal declarou não existir em direito comunitário um princípio geral de direito segundo o qual uma norma

41 — No seu acórdão de 14 de Maio de 1975, CNTA/Comissão (74/74, Colect., p. 183), o Tribunal de Justiça reconheceu que a fixação antecipada constitui uma garantia contra as oscilações dos mercados.

42 — Regulamento do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativo às adaptações e medidas transitórias necessárias no sector da agricultura para a execução dos acordos concluídos no âmbito das negociações comerciais multilaterais do «Uruguay Round» (JO L 349, p. 105).

43 — 331/88, Colect., p. I-4023, n.ºs 13 e 14.

44 — C-174/89, Colect., p. I-2681, n.ºs 31 a 34.

em vigor do direito comunitário pode deixar de ser aplicada por uma autoridade nacional quando implique para o interessado um rigor que o legislador comunitário teria manifestamente procurado evitar se tivesse previsto esse caso no momento de decretar a norma[...]

Daí resulta que, ao participarem voluntariamente e no seu próprio interesse em concursos como os referidos no processo principal, os operadores assumem sozinhos os riscos inerentes à operação em causa, desde que a Comissão não modifique de forma imprevisível e arbitrária a situação económica ou a regulamentação em vigor.»

Portanto, só em caso de modificação imprevisível e arbitrária da regulamentação — condições cumulativas — é que os operadores lesados têm possibilidade de fazer vingar as suas pretensões.

Vale a pena assinalar que, nesse processo, o advogado-geral C. O. Lenz defendeu uma concepção mais lata<sup>45</sup>. Explica a inexistência de um princípio geral de injustiça objectiva pelo risco de, no fim de contas, este princípio poder conduzir a que ficasse ao critério dos tribunais dos Estados-Membros, em cada caso concreto, a aplicação ou

não de uma disposição do direito comunitário. Todavia, segundo ele, este risco podia ser eliminado se a decisão sobre a equidade, no caso concreto, fosse adoptada pelo próprio Tribunal de Justiça. O advogado-geral C. O. Lenz considera o princípio jurídico da injustiça objectiva como um afloramento especial do princípio da proporcionalidade.

46. O princípio da confiança legítima manifesta-se sob duas formas<sup>46</sup> passíveis de protecção. Em primeiro lugar, há que mencionar a protecção contra a violação de direitos adquiridos. A este propósito, o Tribunal de Justiça observa, no acórdão Crispoltoni e o., que<sup>47</sup>:

«Cabe recordar que, embora o princípio do respeito da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não podem depositar uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente, que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias, em especial num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica [...] Resulta daí que os operadores económicos não podem invocar um direito adquirido à manutenção de uma vantagem, resultante para eles da entrada em funcio-

45 — V. n.ºs 24 e segs. das conclusões apresentadas no processo Hoche, já referido na nota 44.

46 — V., igualmente, Barents, já referido na nota 33, p. 328.

47 — Já referido na nota 25.

namento da organização comum de mercado, e de que beneficiaram num dado momento [...]»<sup>48</sup>.

A segunda emanção deste princípio — que está em causa no presente caso — é a protecção das expectativas legítimas. A protecção das expectativas legítimas é ainda menos consentânea — segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça — com a política agrícola comunitária, em que é preciso ter permanentemente em conta as variações da realidade económica. Ao que me parece, um operador atento pode precaver-se contra as alterações da regulamentação, ou até tirar proveito delas.

Só num caso muito particular é que o Tribunal de Justiça admitiu, no quadro da política agrícola comum, a existência de uma confiança legítima, envolvendo operadores agrícolas. Tratava-se de agricultores designados por «SLOM» que tinham assumido um compromisso temporário de não comercializar leite. A introdução da imposição suplementar sobre o leite tinha violado a sua expectativa legítima de poderem retomar as entregas quando expirasse o compromisso temporário por eles assumido<sup>49</sup>.

47. Nas suas observações escritas, a Silos invoca também o reconhecimento, pelo Tribunal de Justiça, do conceito de boa fé. Em meu entender, a boa fé tem um papel

limitado no caso em apreço, em que o que está em questão é a validade de uma disposição de carácter geral. No entanto, é verdade que, como o direito comunitário admite a protecção das expectativas legítimas, esta protecção só pode ser invocada por empresários que estejam de boa fé.

#### *Em resumo*

48. A competência da Comissão para fazer regulamentos neste domínio caracteriza-se pela flexibilidade: uma ampla margem de apreciação quanto ao mérito, ligada a uma grande celeridade de acção. Todavia, esta competência não é ilimitada. Antes de mais, analisarei a questão de saber se pode existir desvio de poder, isto é, se o regulamento é conforme aos objectivos da política agrícola comum. Em segundo lugar, é necessário determinar se a Comissão não excedeu, de outro modo, os limites do seu poder de apreciação. É neste quadro que se coloca a questão de uma eventual falta de fundamentação. A protecção da segurança jurídica das empresas em causa tem apenas um papel limitado.

A terceira e principal questão, ou seja, a questão da validade do Regulamento n.º 1521/95

48 — *Ibidem*, n.ºs 57 e 58; na mesma passagem, o Tribunal de Justiça refere-se ao acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. 1-395).

49 — V., nomeadamente, o acórdão de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321).

49. Em processos anteriores, o Tribunal de Justiça salvaguardou sempre o exercício, pela Comissão, do seu poder de adminis-

tração. No entanto, é forçoso reconhecer que o presente caso reveste características particulares. Com efeito, as exportações de alimentos compostos para animais deram lugar ao pagamento de uma restituição durante todo o ano de 1995, excepto durante um período muito curto, cerca do dia 1 de Julho desse ano. Num caso tão específico, não é evidente *a priori* que a Comissão se tenha mantido dentro dos limites — muito latos — do poder discricionário que lhe é reconhecido.

50. Nos termos do acórdão Racke<sup>50</sup>, o Tribunal de Justiça exerce apenas um controlo limitado do exercício do poder discricionário da Comissão. O primeiro critério do acórdão Racke refere-se a um eventual desvio de poder e, portanto, à questão de saber se o Regulamento n.º 1521/95 é conforme aos objectivos da política agrícola comum. O interesse deste critério no caso dos autos parece-me limitado. Mesmo no caso de interrogação quanto à questão de saber se uma medida é no interesse da política agrícola comum, a Comissão deve sempre gozar do benefício da dúvida. Em meu entender, o processo não contém qualquer elemento que justifique a análise da questão de saber se, ao adoptar o regulamento, a Comissão prosseguia um objectivo não conforme com a política agrícola comum.

51. Portanto, pronunciar-me-ei sobre este litígio a partir do segundo critério do acórdão Racke<sup>51</sup>: a Comissão excedeu ou

não manifestamente, de outro modo, os limites do seu poder de apreciação?

52. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o exercício da liberdade de apreciação está sujeito ao controlo do Tribunal de Justiça, mesmo que esse controlo seja limitado. Com efeito, o Tribunal de Justiça deve *estar em condições* de exercer o seu controlo do exercício deste poder. Esta exigência tem efeitos sobre a fundamentação da decisão. Em meu entender, a obrigação de fundamentar que incumbe a Comissão é tanto maior quanto mais a decisão adoptada se afastar da prática usual<sup>52</sup>. Por prática usual deve entender-se o comportamento adoptado pela Comissão de forma constante, à luz das circunstâncias prevalentes no mercado. A obrigação de fundamentação será tanto menor quanto maior for a conformidade da decisão com essa prática usual. Mas a inversa é igualmente verdadeira: a Comissão deve apresentar a sua fundamentação de forma tanto mais explícita quanto mais a sua decisão se afastar da prática usual. Se assim não fosse, bastaria uma fundamentação padrão para toda e qualquer decisão. O controlo do órgão jurisdicional tornar-se-ia então impossível. A jurisprudência do Tribunal de Justiça antes analisada mostra, a meu ver, que o Tribunal de Justiça nunca tencionou aceitar tal consequência.

53. A exigência de fundamentação explícita e específica de qualquer decisão que se afaste consideravelmente da prática usual é igualmente no interesse da segurança jurí-

50 — Já referido na nota 13.

51 — *Ibidem*.

52 — É a leitura que faço também do acórdão Moskof, já referido na nota 38, n.º 54.

dica dos operadores interessados. Mesmo que as empresas interessadas não possam legitimamente esperar que uma restituição à exportação se mantenha em vigor — no regime da política agrícola comum não têm qualquer direito à restituição — a Comissão deve adoptar as suas decisões tendo em conta os interesses legítimos dessas empresas. Não se verificando qualquer alteração importante dos preços ou das outras circunstâncias do mercado, aquelas não devem — nem sequer podem — esperar uma alteração abrupta e imprevisível das restituições<sup>53</sup>.

2. a evolução dos preços no exterior da União Europeia,
3. o risco de especulação por parte dos operadores.

Segundo a Comissão, a conjugação destes três factores teria originado uma situação especial, que justificava medidas específicas.

54. O Regulamento n.º 1521/95, que baixou as restituições de quase 75 ecus para zero, afasta-se sem contestação possível da prática usual que era a da Comissão até ao final do mês de Junho de 1995, em matéria de fixação de subsídios à exportação no sector dos cereais. A fundamentação deste diploma deve, consequentemente, satisfazer requisitos rigorosos. Deve ser clara e tornar compreensível o raciocínio que levou à decisão. Na tramitação do processo no Tribunal de Justiça — inclusivamente na audiência de 31 de Janeiro de 2001 — a Comissão centrou a sua fundamentação em três pontos<sup>54</sup>:

1. a entrada em vigor da nova regulamentação do GATT,

55. A entrada em vigor da nova regulamentação do GATT em 1 de Julho de 1995, primeira circunstância invocada pela Comissão, não pode constituir, a meu ver, uma razão autónoma justificativa da suspensão brutal das restituições à exportação. Com efeito, mesmo supondo que a entrada em vigor destas regras implique um ajustamento do nível dos preços no mercado interno e no mercado mundial, ela não pode em caso algum acarretar uma modificação abrupta da situação existente no mercado. Na realidade, essa entrada em vigor não era de forma alguma imprevisível, uma vez que as referidas regras já tinham sido estabelecidas um ano antes e que, por conseguinte, os operadores conheciam a data da sua entrada em vigor. Portanto, os operadores devem seguramente ter repercutido as consequências económicas das novas regras no seu comportamento e nos preços por eles praticados, antes de 1 de Julho de 1995. O impacto nos preços terá assim ocorrido

53 — A este respeito, remeto para a formulação do acórdão Hoche, já referido na nota 44.

54 — Nas suas observações escritas, a Comissão invocou, igualmente, a reforma da política agrícola comum, mas não voltou a insistir neste ponto na fase oral.

muito antes dessa data. Neste contexto, acrescentarei que o grupo de operadores de que aqui se trata — facto também salientado pela Comissão — é constituído por um número limitado de empresas experientes e bem informadas.

56. A segunda circunstância invocada pela Comissão — a evolução dos preços no mercado mundial — também não é convincente. Segundo a Comissão, o preço de certas variedades de milho e de trigo teria aumentado consideravelmente. Esta afirmação não é sustentada pelos factos. Pelo contrário, à luz das informações fornecidas pelas partes, é forçoso constatar que os preços eram estáveis. Não houve variação importante. Esta calma relativa no mercado reflecte-se nas taxas das restituições à exportação, tal como foram aplicadas até 30 de Junho de 1995 e, depois, novamente a partir de 7 de Julho de 1995. Ainda que redundantemente, remeto também para a alegação da Silos, que não sofreu contestação, segundo a qual, durante o período pertinente, a diferença entre o preço no mercado comunitário e o preço no mercado mundial tinha aumentado quase imperceptivelmente, o que torna ainda mais difícil de explicar a brusca suspensão das restituições.

57. Em terceiro lugar, a Comissão invoca o risco de especulação por parte dos operadores, devido à situação de instabilidade

existente no mercado. Dois factores estariam na origem dessa instabilidade. Em primeiro lugar, todos os anos o período cerca de 1 de Julho é um período de incerteza dos preços. Com efeito, é em 1 de Julho que tem início a nova campanha cerealífera. Em segundo lugar, essa incerteza seria particularmente acentuada em 1995, designadamente por causa da nova regulamentação do GATT, a que já me referi. Penso que a Comissão não forneceu indicações suficientes para demonstrar a existência de uma situação extrema por volta de 1 de Julho. Já antes abordei os possíveis efeitos nos preços da nova regulamentação do GATT, aplicada por volta de 1 de Julho de 1995. O início da nova campanha cerealífera também não pode ser considerado um acontecimento imprevisível, susceptível de ter um efeito súbito nos preços. As empresas que desenvolvem a sua actividade nos mercados cerealíferos internacionais acompanham permanentemente a evolução nas zonas de produção mais importantes. As eventuais consequências económicas das variações climáticas ou das pestes ou doenças manifestam-se muito cedo na evolução dos preços<sup>55</sup>. Por outras palavras, a Comissão não forneceu o mínimo indício que permitisse concluir pela existência de uma situação extrema no mercado, o que afasta igualmente a hipótese de um maior risco de especulação. Redundantemente embora, chamo a atenção para o facto de a Silos ter salientado, na audiência, que os certificados de exportação para este sector expiravam em 30 de Junho. As empresas em causa tinham portanto de exportar as quantidades cobertas por estes certificados até 30 de Junho de 1995, o que reduz consideravelmente a eventual margem de especulação. A Comissão não contestou este ponto.

55 — A evolução real das relações entre a oferta e a procura nestes mercados é, por assim dizer, antecipada nas cláusulas dos contratos a termo certo.

58. Acrescente-se que, se as incertezas invocadas pela Comissão fossem reais, o que penso não ser o caso, teriam surgido logo no decurso do mês de Junho de 1995. Em boa lógica, essas incertezas ter-se-iam então necessariamente reflectido na restituição à exportação fixada em 22 de Junho de 1995 pelo Regulamento n.º 1415/95. Ora, nessa data, as restituições à exportação foram ligeiramente aumentadas, até um nível próximo dos 75 ecus. Em resumo, mesmo supondo que a argumentação da Comissão seja correcta, ainda mais confirma que os Regulamentos n.º 1415/95 e n.º 1521/95 se contradizem mutuamente. Numa situação assim, a suspensão brutal e súbita das restituições à exportação pode parecer arbitrária. A título ilustrativo, recorde que em 7 de Julho de 1995, ou seja, uma semana mais tarde, um novo regulamento<sup>56</sup> reintroduziu as restituições à exportação, fixando-as em 62,51 ecus.

59. A conclusão que se impõe é a de que situações especiais de mercado podem levar à suspensão das restituições à exportação. Uma incerteza acentuada quanto à evolução dos preços no mercado comunitário ou no mercado mundial, ou nos dois, pode fazer desaparecer factores que poderiam servir de base às restituições à exportação. No entanto, os argumentos mediante os quais a Comissão procura demonstrar a existência de uma tal situação excepcional — de incerteza — no mercado, por volta de 1 de Julho de 1995, são deficientes, sob todos os aspectos. A evolução nos mercados cerealíferos em Junho de 1995 dá

uma imagem de estabilidade. A argumentação da Comissão não tem, portanto, correspondência nos factos. Mesmo supondo que, apesar de tudo, essa argumentação seja considerada suficiente, não advoga de forma alguma a favor da política prosseguida pela Comissão. Com efeito, continua-se sem saber o motivo que levou a Comissão a adoptar, em 22 de Junho, numa situação de mercado em seu entender extremamente incerta, um regulamento que aumenta as taxas de restituição à exportação, antes de adoptar em 29 de Junho um outro regulamento que suspende a aplicação dessas restituições. Este tipo de comportamento pode parecer arbitrário.

60. Aliás, não se descortinam em parte alguma da fundamentação deste regulamento os argumentos invocados pela Comissão no presente processo, para justificar o Regulamento n.º 1521/95. Nos termos do artigo 190.º do Tratado, os regulamentos, directivas e decisões serão fundamentados. Esta fundamentação deve constar do texto da própria decisão. É verdade que, no acórdão Schwarze<sup>57</sup>, o Tribunal de Justiça fez uma interpretação restritiva da obrigação de fundamentação imposta à Comissão no âmbito da execução da política agrícola comum, mas subsiste a obrigação de a Comissão apresentar fundamentos específicos, quando se afasta da prática usual. Já salientei este facto no n.º 52 das presentes conclusões. A ausência de tais fundamentos específicos no Regulamento n.º 1521/95 parece-me por si só suficiente para concluir pela invalidade deste regulamento.

56 — V. o n.º 6 das presentes conclusões.

57 — Já referido na nota 19.

61. As minhas críticas à falta de fundamentação do Regulamento n.º 1521/95 vão, aliás, ainda mais longe. O Regulamento n.º 1415/95, que aumentou ligeiramente a restituição à exportação, e o Regulamento n.º 1521/95, que a suprimiu, foram fundamentados nos mesmos e exactos termos. Quando duas decisões diametralmente opostas se baseiam numa fundamentação idêntica, já não se trata de uma fundamentação, mas de um oráculo, no qual um sujeito de direito pode acreditar, mas que não lhe é possível compreender.

62. Ainda que redundantemente, sublinho que a fundamentação (padrão) que acompanha o Regulamento n.º 1521/95 entra em contradição directa com o conteúdo do regulamento, num ponto importante. Com efeito, o quinto considerando diz que «em relação à fixação da restituição, parece apropriado no período actual basear-se na diferença que se verificará, no mercado comunitário e no mercado mundial, dos custos das matérias-primas utilizadas geralmente nestes compostos, o que permite tomar em consideração de forma mais precisa a realidade económica das exportações dos referidos produtos». Neste considerando, a Comissão parte aparentemente do postulado de que as diferenças entre o nível dos preços no mercado mundial e no mercado comunitário são claramente identificáveis, «o que permite tomar em consideração de forma mais precisa a realidade económica das exportações dos referidos produtos». Todavia, no Tribunal de Justiça, a Comissão declarou que a evolução do nível dos preços era tão incerta que a

restituição à exportação tinha sido suspensa.

63. Chego assim à minha conclusão, baseando-me na jurisprudência Hoche<sup>58</sup>. O Tribunal de Justiça declarou nesse processo que «os operadores assumem sozinho os riscos inerentes à operação em causa, desde que a Comissão não modifique de forma *imprevisível e arbitrária*<sup>59</sup> a situação económica ou a regulamentação em vigor»<sup>60</sup>. Em meu entender, o Regulamento n.º 1521/95 alterou a regulamentação em vigor de forma imprevisível e arbitrária, sem sustentáculo na mínima fundamentação. Por isso proponho que a resposta à terceira questão seja a de que «o Regulamento n.º 1521/95 deve ser considerado inválido, porque a Comissão exerceu de forma manifestamente incorrecta o seu poder de apreciação e porque a fundamentação do regulamento é manifestamente inexacta e incompleta».

## Respostas às outras questões

### *Resposta à primeira questão*

64. A resposta a esta questão será breve. Nada indica que o Regulamento n.º 1576/95 revogou o Regulamento n.º 1521/95. Para esta conclusão, fundo-me nas considerações seguintes. A Comis-

58 — Acórdão já referido na nota 44.

59 — O sublinhado é meu.

60 — V. o n.º 45 das presentes conclusões.



são pode ajustar as restituições à exportação a todo o momento, mesmo independentemente e à margem da reunião semanal do Comité de Gestão. O exercício desta faculdade não significa, em regra geral, que o diploma anterior é revogado. Em meu entender, o preâmbulo do Regulamento n.º 1576/95 também não diz que este se destina a revogar o seu predecessor. Pelo contrário, nada me permite duvidar das explicações oferecidas pela Comissão nas suas alegações escritas. O Regulamento n.º 1576/95 foi adoptado por uma razão meramente formal. No dia 1 de Julho de 1995 entrou em vigor um novo quadro normativo. Era necessário que o preâmbulo o mencionasse, e fê-lo.

disposição dos operadores interessados, por via da sua publicação.»

66. A resposta a esta questão é determinada pelo facto de ser prática assente, de resto corroborada pelo Tribunal de Justiça, que regulamentos como os que são postos em causa no caso em apreço produzem um efeito imediato. Importa, a este propósito, sublinhar que, neste regime, o efeito imediato das taxas — e a Comissão di-lo igualmente nas suas alegações escritas — é um elemento essencial, aliás conhecido dos operadores.

#### *Resposta à segunda questão*

65. Face à solução dada à terceira questão, é desnecessário responder à segunda. Com efeito, o problema de saber se o Regulamento n.º 1521/95 podia ser aplicado a operações de exportação já em curso e já concluídas no mesmo dia em que o dito regulamento foi publicado só se coloca se o Regulamento n.º 1521/95 for válido. Mas, se o Tribunal de Justiça entender dar à terceira questão uma resposta que se afaste da minha, proponho que se responda o seguinte à segunda questão: «O Regulamento n.º 1521/95 podia ser aplicado também às operações de exportação já em curso e já concluídas no mesmo dia em que o referido regulamento foi colocado à

#### *Resposta à quarta questão*

67. Esta questão tem como objecto obter uma decisão do Tribunal de Justiça sobre a validade do Regulamento n.º 1576/95. A meu ver, a natureza deste regulamento não se distingue substancialmente da do Regulamento n.º 1521/95. O que afirmei a propósito deste último aplica-se também, *mutatis mutandis*, ao Regulamento n.º 1576/95. Proponho por conseguinte ao Tribunal de Justiça que declare também a invalidade deste regulamento. Aliás, chamo a atenção para dois pontos.

68. Em primeiro lugar, nos termos do seu artigo 2.º, o Regulamento n.º 1576/95 entrou em vigor no dia 1 de Julho de 1995. Não tem efeito retroactivo. Isto significa que este regulamento — supondo

que fosse válido — não surte qualquer efeito nas exportações de alimentos compostos para animais efectuadas no dia 30 de Junho de 1995.

69. Em segundo lugar, diversamente do Regulamento n.º 1521/95, este regulamento inclui um considerando de conteúdo material. Este considerando diz o seguinte: «considerando que a situação do mercado conduz à não fixação de restituições». Todavia, procedendo a uma leitura deste considerando no contexto dos que o antecedem — e que nada dizem sobre a situação actual do mercado — forçoso é constatar que a sua redacção bem poderia ser a inversa. Não podia desde logo constituir fundamentação adequada para a adopção de uma medida excepcional, que pressupõe a existência de uma situação do mercado excepcional. Nas suas alegações escritas, a Silos alega que o Regulamento n.º 1576/95 se destina a fornecer a fundamentação que falta ao Regulamento n.º 1521/95. Dado o carácter lapidar do referido considerando, este ponto de vista parece-me não só inexacto como desprovido de pertinência. De resto, o ponto de vista da Comissão, segundo o qual o Regulamento n.º 1576/95 foi adoptado por uma razão meramente formal, parece-me plausível (v. a resposta à primeira questão, no n.º 59 *supra*).

### *Resposta à quinta questão*

70. A quinta questão é relativa às consequências jurídicas da declaração de invali-

dade do Regulamento n.º 1521/95. Só será necessário dar-lhe resposta se o Tribunal de Justiça subscrever a minha proposta de que o regulamento seja declarado inválido. Se o Tribunal de Justiça, além disso, declarar a invalidade do Regulamento n.º 1576/95, há que ter em conta as consequências jurídicas dessa declaração, no âmbito da resposta à quinta questão.

71. Em meu entender deve aderir-se, no essencial, ao percurso lógico da Comissão<sup>61</sup>. Se o regulamento for declarado inválido, caberá à instituição comunitária, neste caso à Comissão, tomar uma nova decisão. A Comissão reporta-se designadamente ao processo Van Landschoot<sup>62</sup>, no qual o Tribunal de Justiça declarou que é à instituição em causa que cabe tomar as medidas para a execução do acórdão. Neste caso, isso significa que a Comissão deverá adoptar um regulamento tendo em conta a situação existente no final do mês de Junho de 1995 nos mercados em questão. Respeitar-se-á assim a sua margem de apreciação.

72. A adopção de regulamentação transitória enquanto não é aprovado o novo diploma parece desnecessária.

61 — V. o n.º 29 das presentes conclusões.

62 — Já referido na nota 20.

73. Embora nem a Silos nem a Comissão o refiram, julgo aconselhável abordar, ainda que resumidamente, a questão das consequências de uma eventual declaração da invalidade dos Regulamentos n.º 1521/95 e n.º 1576/95.

quências financeiras graves que justifiquem que o Tribunal de Justiça limite no tempo os efeitos do seu acórdão. Com efeito, saliento que:

74. Em princípio, um acórdão do Tribunal de Justiça que declare, a título prejudicial, a invalidade de um acto comunitário, produz efeito desde a data da entrada em vigor do acto, com todas as consequências daí decorrentes. O Tribunal de Justiça goza, contudo, da faculdade de, no próprio acórdão, limitar os efeitos da declaração da invalidade de um regulamento comunitário, quando razões imperiosas de segurança jurídica o justifiquem<sup>63</sup>. Essas razões imperiosas podem ser consequências financeiras graves. O Tribunal de Justiça pode então abrir uma excepção a favor da parte que, no processo principal, impugnou as disposições internas de execução no órgão jurisdicional nacional, como aconteceu com a Silos no caso em apreço. No seu acórdão Lomas e o.<sup>64</sup>, o Tribunal de Justiça abriu igualmente uma excepção a favor de operadores económicos que, antes dessa data, tinham recorrido aos tribunais ou apresentado uma reclamação equivalente segundo o direito nacional aplicável. Por fim, registre-se que o Tribunal de Justiça só raramente exerce a faculdade de limitar no tempo os efeitos de um acórdão.

- só é afectado um reduzido número de empresas, designadamente as empresas que exportaram alimentos para animais compostos à base de cereais durante o período que decorreu entre 30 de Junho e 6 de Julho de 1995;
- a invalidade afecta apenas os alimentos compostos para animais relativamente aos quais tenha sido aceite uma declaração de exportação no decurso desse período<sup>65</sup>.

75. Em meu entender, no caso *sub judice* não há que reexaminar a existência de conse-

As consequências são portanto limitadas, sobretudo tendo em conta o orçamento anual da política agrícola comum. Acrescente-se que, em princípio, as consequências para este orçamento não serão mais graves do que se a restituição à exportação não tivesse estado suspensa durante um breve período, em 1995.

63 — V., nomeadamente, o acórdão de 8 de Fevereiro de 1996, FMC e o. (C-212/94, Colect., p. I-389).

64 — Acórdão de 10 de Março de 1992 (C-38/90 e C-151/90, Colect., p. I-1781).

65 — V. o artigo 3.º do Regulamento n.º 3665/87, n.º 5 das presentes conclusões.

## Conclusão

Com base nas considerações que antecedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Tribunale di Cagliari da seguinte forma:

- «1) À primeira questão: nada indica que o Regulamento (CE) n.º 1576/95 da Comissão, de 30 de Junho de 1995, que fixa as restituições aplicáveis à exportação de alimentos para animais compostos à base de cereais, revogou o Regulamento (CE) n.º 1521/95 da Comissão, de 29 de Junho de 1995.
  
- 2) À segunda questão: a resposta à terceira questão torna desnecessário responder à segunda questão. No entanto, se o Tribunal de Justiça entender dar outra resposta à terceira questão, proponho que se responda o seguinte à segunda questão:

O Regulamento (CE) n.º 1521/95 da Comissão, de 29 de Junho de 1995, que fixa as restituições à exportação aplicáveis à exportação de alimentos para animais compostos à base de cereais podia também ser aplicado às operações de exportação já em curso e já concluídas no mesmo dia em que o dito regulamento foi colocado à disposição dos operadores interessados, por via da sua publicação.

- 3) À terceira questão: o Regulamento n.º 1521/95 deve ser considerado inválido, porque a Comissão exerceu de forma manifestamente incorrecta o seu poder de apreciação e porque a fundamentação do regulamento é manifestamente inexacta e incompleta.
  
- 4) À quarta questão: o Regulamento n.º 1576/95 deve ser considerado igualmente inválido, porque a Comissão exerceu de forma manifestamente incorrecta o seu poder de apreciação e porque a fundamentação do regulamento é manifestamente inexacta e incompleta.
  
- 5) À quinta questão: a declaração de invalidade dos Regulamentos n.º 1521/95 e n.º 1576/95 produz os seguintes efeitos jurídicos: cabe à instituição comunitária competente, neste caso à Comissão, adoptar um novo regulamento que tenha em conta a situação existente no mercado em Junho de 1995. Não é necessário adoptar regulamentação transitória enquanto não é aprovado um novo regulamento.»