

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
16 de Junho de 1998 *

No processo C-162/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, pelo Bundesfinanzhof, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

A. Racke GmbH & Co.

e

Hauptzollamt Mainz,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do Regulamento (CEE) n.º 3300/91 do Conselho, de 11 de Novembro de 1991, que suspende as concessões comerciais previstas no Acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Socialista Federativa da Jugoslávia (JO L 315, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm e M. Wathelet, presidentes de secção, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (relator), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da A. Racke GmbH & Co., por Dietrich Ehle, advogado em Colónia,

- em representação do Conselho da União Europeia, por Jürgen Huber e Micaíl Vitsentzatos, consultores jurídicos, bem como por António Tanca, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Jörn Sack, consultor jurídico, e Barbara Brandtner, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da A. Racke GmbH & Co., do Conselho e da Comissão na audiência de 15 de Julho de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 4 de Dezembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisão de 7 de Março de 1996, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de Maio seguinte, o Bundesfinanzhof colocou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à validade do Regulamento (CEE) n.º 3300/91 do Conselho, de 11 de Novembro de 1991, que suspende as concessões comerciais previstas no Acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Socialista Federativa da Jugoslávia (JO L 315, p. 1, a seguir «regulamento controvertido»)
- 2 Estas questões foram colocadas no âmbito de um litígio que opõe A. Racke GmbH & Co. (a seguir «Racke») ao Hauptzollamt Mainz a propósito de uma dívida aduaneira, surgida por ocasião da importação para a Alemanha de determinadas quantidades de vinho originárias da República Socialista Federativa da Jugoslávia.

Enquadramento jurídico

- 3 O Acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Socialista Federativa da Jugoslávia (a seguir «acordo de cooperação») foi assinado em 2 de Abril de 1980, em Belgrado, por um lado, pelos Estados-Membros da

Comunidade Económica Europeia e pela Comunidade e, por outro, pela República Socialista Federativa da Jugoslávia (a seguir «Jugoslávia»), e aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 314/83 do Conselho, de 24 de Janeiro de 1983 (JO L 41, p. 1; EE 11 F18 p. 5).

- 4 O artigo 22.º do acordo de cooperação, na versão resultante do artigo 4.º do protocolo adicional a esse acordo, que estabelece um novo regime comercial (a seguir «protocolo adicional»), aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 87/605/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1987 (JO L 389, p. 72), encontra-se redigido da seguinte forma:

«1. Para os vinhos de uvas frescas das subposições 22.05 ex C I e ex C II da pauta aduaneira comum e apresentados em recipientes contendo dois litros ou menos, originários da Jugoslávia, os direitos aduaneiros na importação na Comunidade são reduzidos de 30% no limite de um contingente pautal comunitário anual de 12 000 hectolitros. Para as quantidades importadas para além do contingente, a Comunidade aplicará os direitos aduaneiros resultantes do disposto no n.º 4.

...

3. As disposições dos n.ºs 1 e 2 manter-se-ão em vigor até que os níveis dos direitos aduaneiros previstos no âmbito da supressão progressiva referida no n.º 4, para os vinhos enumerados no n.º 1, tenham atingido a taxa de redução de 30% prevista no n.º 1.

4. Para os vinhos de uvas frescas das subposições 22.05 C I e C II da pauta aduaneira comum, originários da Jugoslávia, os direitos aduaneiros de importação na Comunidade são suprimidos segundo as modalidades fixadas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do protocolo adicional que estabelece um novo regime comercial. Esta disposição é aplicada dentro do limite de um contingente pautal comunitário anual de 545 000 hectolitros. Para as quantidades importadas para além do contingente, a Comunidade aplicará o direito da pauta aduaneira comum.

...»

- 5 Por força do artigo 2.º, n.º 1, do protocolo adicional, os direitos aduaneiros de importação na Comunidade aplicáveis por força do acordo de cooperação são suprimidos progressivamente no decurso dos mesmos períodos e segundo os mesmos calendários que os previstos no Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (JO 1985, L 302, p. 23) para os mesmos produtos importados desses países na Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985. Quando os direitos aduaneiros aplicados na importação na Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985, dos produtos de Espanha e de Portugal forem diferentes para os dois países, o direito aduaneiro mais elevado dos dois é aplicado aos produtos originários da Jugoslávia. De acordo com o artigo 2.º, n.º 2, quando a Jugoslávia beneficia de direitos aduaneiros menos elevados do que Espanha, Portugal, ou esses dois países, o dismantelamento é iniciado a partir do momento em que os direitos aplicados aos mesmos produtos de Espanha e de Portugal atinjam um nível inferior aos aplicados aos produtos originários da Jugoslávia.
- 6 Por força do artigo 1.º Regulamento (CEE) n.º 3413/90 do Conselho, de 19 de Novembro de 1990, relativo à abertura e modo de gestão de contingentes pautais comunitários para determinados produtos originários da Jugoslávia (1991) (JO L 335, p. 26), os direitos aduaneiros na importação na Comunidade dos vinhos

de uvas frescas dos códigos NC ex 2204 21 e 2204 29 originários da Jugoslávia são suspensos de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1991 aos níveis de 3,6, 4,4, 4,8 ou 5,6 ecus/hl e no limite de um contingente de 545 000 hl. Além disso, os artigos 2.º a 4.º do Regulamento n.º 3413/90 determinam as modalidades de acesso dos importadores dos produtos em questão ao contingente.

7 Nos termos do seu artigo 60.º, o acordo de cooperação foi celebrado por um período de tempo ilimitado. No entanto, cada uma das partes pode denunciar o acordo de cooperação por notificação à outra parte. O acordo deixará de vigorar seis meses após a data da referida notificação.

8 Através da Decisão 91/586/CECA, CEE, de 11 de Novembro de 1991, que suspende a aplicação dos acordos entre a Comunidade Europeia, os seus Estados-Membros e a República Socialista Federativa da Jugoslávia (JO L 315, p. 47), o Conselho e os representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos em Conselho, suspenderam a aplicação do acordo de cooperação com efeitos imediatos, pelas seguintes razões, especificadas nos segundo, terceiro, quarto e quinto considerandos da decisão:

«Considerando que, nas suas declarações de 5 e 28 Outubro de 1991, a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, reunidos no âmbito da cooperação política europeia, constataram a crise na Jugoslávia e que o Conselho de Segurança das Nações Unidas, na sua Resolução 713 (1991), expressou a preocupação de que o prolongar desta situação constitua uma ameaça para a paz e a segurança internacionais;

Considerando que a continuação das hostilidades e as suas consequências nas relações económicas e comerciais, tanto entre as repúblicas da Jugoslávia como com a Comunidade, constituem uma alteração radical das condições em que foram

celebrados o Acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Socialista Federativa da Jugoslávia e seus protocolos, bem como o acordo relativo à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço; que põem em causa a aplicação desses textos;

Considerando que o apelo lançado pela Comunidade Europeia e pelos seus Estados-Membros, reunidos no âmbito da cooperação política europeia, em 6 de Outubro de 1991, em Haarzuilens, no sentido de ser respeitado o acordo de cessar-fogo a que se chegara em 4 de Outubro de 1991 na Haia, não foi ouvido;

Considerando que, na declaração de 6 de Outubro de 1991, a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, reunidos no âmbito da cooperação política europeia, anunciaram a decisão de pôr fim aos acordos entre a Comunidade e a Jugoslávia se o acordo obtido na Haia em 4 de Outubro de 1991 entre as partes no conflito, em presença do presidente do Conselho das Comunidades Europeias e do presidente da conferência sobre a Jugoslávia, não fosse respeitado.»

- 9 O regulamento controvertido estabelece, no seu artigo 1.º, que as concessões comerciais concedidas pelo acordo de cooperação ou por força desse acordo são suspensas. Nos termos do seu artigo 3.º, esse regulamento entra em vigor na data da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, ou seja, em 15 de Novembro de 1991.
- 10 Os primeiro, segundo, terceiro e quarto considerandos desse regulamento reproduzem as razões enumeradas no preâmbulo da Decisão 91/586, já citado.

- 11 Em conformidade com o artigo 60.º do acordo de cooperação, o Conselho adoptou a Decisão 91/602/CEE, de 25 de Novembro de 1991, que denuncia o Acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Socialista Federativa da Jugoslávia (JO L 325, p. 23). De acordo com o seu artigo 2.º, essa decisão, que denuncia o acordo bem como todos os protocolos e actos a ele relativos, começa a produzir efeitos na data da sua publicação, ou seja, em 27 de Novembro de 1991.

- 12 Relativamente a determinados produtos, entre os quais, contudo, não figuravam os vinhos, o Conselho, através do Regulamento (CEE) n.º 3567/91, de 2 de Dezembro de 1991, relativo ao regime aplicável às importações de produtos originários das repúblicas da Bósnia-Herzegovina, da Croácia, da Macedónia e da Eslovénia (JO L 342, p. 1), concedeu a essas repúblicas o benefício de disposições comerciais que, no essencial, equivaliam às do acordo de cooperação suspenso pela Comunidade.

- 13 O Regulamento (CEE) n.º 545/92 do Conselho, de 3 de Fevereiro de 1992, relativo ao regime aplicável às importações na Comunidade de produtos originários das repúblicas da Croácia e da Eslovénia e das repúblicas jugoslavas da Bósnia-Herzegovina, da Macedónia e do Montenegro (JO L 63, p. 1), manteve essas medidas para o ano de 1992 e alargou-as a determinados produtos agrícolas, entre os quais os vinhos de uvas frescas dos códigos NC ex 2204 21 e 2204 29 originários das referidas repúblicas. Assim, o artigo 6.º do Regulamento n.º 545/92 estabelece que, relativamente a esses vinhos, os direitos aduaneiros na importação são reduzidos para os níveis de 3,2 ecus/hl ou de 3,7 ecus/hl no limite de um contingente anual de 545 000 hl.

- 14 Por força do artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 547/92 do Conselho, de 3 de Fevereiro de 1992, relativo à abertura e modo de gestão de contingentes pautais comunitários para determinados produtos originários das repúblicas da Croácia e da Eslovénia e das repúblicas jugoslavas da Bósnia-Herzegovina, da Macedónia e do Montenegro (JO L 63, p. 41), os direitos aduaneiros na importação na Comunidade de vinhos de uvas frescas dos códigos NC ex 2204 21 e 2204 29 originários

dessas repúblicas são suspensos de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1992 aos níveis de 2,4, 2,9, 3,2 ou 3,7 ecus/hl e no limite de um contingente de 545 000 hl. Os artigos 2.º a 4.º desse regulamento determinam as modalidades de acesso dos importadores dos produtos em questão ao contingente.

Litígio principal

- 15 Entre 6 de Novembro de 1990 e 27 de Abril de 1992, a Racke fez desalfandegar na Alemanha vinhos importados da zona de produção do Kosovo, colocando-os sob o regime de armazenagem aduaneira num entreposto privado. Em 7 de Maio de 1992, declarou os lotes colocados em livre prática sob o regime dos direitos aduaneiros à taxa preferencial, previsto no acordo de cooperação.

- 16 No entanto, por decisão de 27 de Maio de 1992, o Hauptzollamt Mainz exigiu a diferença entre a taxa dos direitos aduaneiros aplicável aos países terceiros e a taxa preferencial, em virtude de os vinhos terem sido importados da Sérvia.

- 17 A Racke interpôs recurso dessa decisão para o Finanzgericht, que o julgou procedente no que respeita aos vinhos importados antes de 15 de Novembro de 1991, e improcedente quanto ao demais, em virtude de a suspensão, pelo regulamento controvertido, das concessões comerciais concedidas pelo acordo de cooperação se justificar por se ter verificado uma alteração fundamental da situação, ou seja, a guerra na Jugoslávia.

18 A Racke interpôs recurso dessa decisão para o Bundesfinanzhof que, antes de mais, se interroga sobre se a suspensão unilateral do acordo de cooperação satisfaz as condições enunciadas no artigo 62.º, n.º 1, da Convenção de Viena de 23 de Maio de 1969 sobre o Direito dos Tratados (a seguir «Convenção de Viena»).

19 O artigo 62.º da Convenção de Viena estipula:

«1. Uma alteração fundamental das circunstâncias relativamente às que existiam no momento da conclusão do tratado e que não fora prevista pelas partes não pode ser invocada como motivo para pôr fim a um tratado ou para deixar de ser parte dele salvo se:

a) a existência dessas circunstâncias tiver constituído uma base essencial do consentimento das partes a obrigarem-se pelo tratado; e

b) essa alteração tiver por efeito a transformação radical da natureza das obrigações assumidas no tratado.

...

3. Se uma parte pode, nos termos dos números precedentes, invocar uma alteração fundamental de circunstâncias como motivo para pôr termo à vigência

de um tratado ou para dele se retirar, pode igualmente invocá-la apenas para suspender a aplicação do tratado.»

- 20 De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, o desmembramento da Jugoslávia em diversos novos Estados e as hostilidades no interior da Jugoslávia que aparentam ser uma reviravolta política implicavam uma alteração fundamental das circunstâncias essenciais que estavam na base do consentimento das partes que se encontram obrigadas pelo acordo de cooperação. Em contrapartida, a alteração verificada não parecia transformar radicalmente a natureza das obrigações que decorrem do acordo de cooperação, que era fundamentalmente um tratado de comércio.
- 21 O Bundesfinanzhof pergunta-se em seguida se, atento o artigo 65.º da Convenção de Viena, era lícito proceder à suspensão do acordo de cooperação sem proceder a notificação prévia e sem pré-aviso, se existia especial urgência e se o tempo decorrido até ao momento do pagamento dos direitos aduaneiros em causa permitia sanar eventuais vícios de processo.
- 22 O artigo 65.º, n.º 1, da Convenção de Viena estabelece que a parte que, com base nas disposições dessa convenção, invocar um motivo para pôr fim a um tratado, deixar de fazer parte dele ou suspender a sua aplicação, deve notificar a sua pretensão às outras partes. Essa notificação deve indicar a medida que se propõe tomar quanto ao tratado e o respectivo fundamento. O artigo 65.º, n.º 2, da Convenção de Viena enuncia, além disso, que, se depois do decurso de um prazo que, salvo em caso de particular urgência, não deve ser inferior a um período de três meses a contar da recepção da notificação, nenhuma parte formular objecções, a parte que faz a notificação pode tomar, nas formas previstas pelo artigo 67.º, a medida que tenha previsto. O artigo 65.º, n.º 3, da Convenção de Viena estabelece que, se qualquer outra parte tiver levantado uma objecção, as partes devem procurar uma solução pelos meios indicados no artigo 33.º da Carta das Nações Unidas.

23 Perante estas dúvidas, o Bundesfinanzhof decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O Regulamento (CEE) n.º 3300/91 do Conselho, de 11 de Novembro de 1991, que suspende as concessões comerciais previstas no Acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Socialista Federativa da Jugoslávia (JO L 315, p. 1), é válido?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão:

Que consequências resultam da invalidade para a aplicação de direitos aduaneiros, no princípio de Maio de 1992, de vinhos de origem sérvia, os quais no período de metade de Novembro de 1991 até Abril de 1992 foram importados e colocados em regime de entreposto aduaneiro?

É aplicável o tratamento aduaneiro preferencial, dentro dos contingentes, garantido em 1992 para vinhos provenientes da antiga Jugoslávia, com excepção da Sérvia?»

Quanto à primeira questão

24 Cabe observar, a título preliminar, que, embora não vinculem nem a Comunidade nem todos os Estados-Membros, algumas disposições da Convenção de Viena, entre as quais o seu artigo 62.º, reflectem as regras do direito internacional que consagram, mediante determinadas condições, o princípio segundo o qual uma alteração de circunstâncias pode conduzir à caducidade ou à suspensão de um tratado. Assim, o Tribunal Internacional de Justiça declarou que «Este princípio e as

condições excepcionais a que está subordinado foram enunciados no artigo 62.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados que pode, sob diversos aspectos, ser considerado uma codificação do direito consuetudinário existente no que respeita à cessação das relações convencionais em virtude de uma alteração de circunstâncias» (acórdão do 2 de Fevereiro de 1973, processo da competência em matéria de pescas, Reino Unido/Islândia, Colectânea dos acórdãos, pareceres consultivos e despachos, 1973, p. 3, n.º 36).

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

- 25 A Comissão manifestou dúvidas quanto à competência do Tribunal de Justiça para decidir sobre a primeira questão, por ser relativa à validade do regulamento controvertido na perspectiva das regras do direito consuetudinário internacional. Embora, na verdade, esse regulamento constitua um acto adoptado pela Comunidade na acepção do artigo 177.º, primeiro parágrafo, alínea b), do Tratado, o processo prejudicial, no entanto, não se prestava ao desenvolvimento de uma argumentação baseada apenas no direito internacional, designadamente nos princípios que regulam a extinção dos tratados e a suspensão da sua aplicação.
- 26 Importa recordar que, tal como o Tribunal de Justiça já decidiu no acórdão de 12 de Dezembro de 1972, *International Fruit Company e o.* (21/72 a 24/72, Colect., p. 407, n.º 5), a competência do Tribunal de Justiça para decidir, nos termos do artigo 177.º do Tratado, sobre a validade dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade não comporta qualquer limite quanto às causas com base nas quais a validade dos actos pode ser impugnada.
- 27 Uma vez que essa competência é extensiva à totalidade dos fundamentos de invalidade susceptíveis de viciar esses actos, o Tribunal de Justiça é obrigado a examinar se a sua validade pode ser afectada pelo facto de estarem em contradição com uma norma de direito internacional (acórdão *International Fruit Company e o.*, já referido, n.º 6).

- 28 Em consequência, há que declarar que o Tribunal de Justiça é competente para decidir sobre a primeira questão prejudicial.

Quanto à validade do regulamento controvertido

- 29 Há que sublinhar que a questão da validade do regulamento controvertido na perspectiva do direito consuetudinário internacional coloca-se, de forma incidental, por ocasião de um litígio em que a Racke solicita a aplicação do regime de direitos aduaneiros à taxa preferencial previsto no artigo 22.º do acordo de cooperação.
- 30 Por conseguinte, importa examinar, antes de mais, se o artigo 22.º, n.º 4, aplicável no caso em apreço no processo principal, tal como decorre do objecto dos regulamentos sobre os contingentes mencionados na decisão de reenvio, pode dar directamente origem, na esfera jurídica dos interessados, ao direito a um tratamento aduaneiro preferencial.
- 31 De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma disposição de um acordo concluído pela Comunidade com um país terceiro deve ser considerada como sendo directamente aplicável sempre que, atendendo aos seus termos bem como ao objecto e à natureza do acordo, estabelecer uma obrigação clara e determinada que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto posterior (v., designadamente, acórdão de 30 de Setembro de 1987, Demirel, 12/86, Colect., p. 3719, n.º 14).
- 32 Para determinar se a disposição do artigo 22.º, n.º 4, do acordo de cooperação satisfaz esses critérios, importa, antes de mais, proceder ao exame dos seus termos.

- 33 Esta disposição deve, em virtude dos seus próprios termos, ser posta em prática através de actos comunitários para que se abra, de acordo com as modalidades fixadas no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do protocolo adicional, o referido contingente pautal comunitário anual, não dispondo a Comunidade de qualquer margem de apreciação na adopção dessas medidas. Com efeito, a Comunidade é obrigada a proceder atempadamente ao cálculo exacto dos direitos aduaneiros em conformidade com essas disposições.
- 34 Daqui resulta que o artigo 22.º, n.º 4, do acordo de cooperação pode dar origem, atendendo ao tratamento aduaneiro preferencial que prevê, a direitos que os interessados podem invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais.
- 35 Esta conclusão não é, aliás, contrariada pelo exame do objecto e da natureza do acordo, de que o artigo 22.º, n.º 4, faz parte.
- 36 Com efeito, o acordo de cooperação visa promover o desenvolvimento das trocas comerciais entre as partes contratantes e eliminar progressivamente os obstáculos no que respeita ao essencial das suas trocas. Após o termo da primeira fase desta liberalização, em 30 de Junho de 1985, o protocolo adicional estabeleceu o regime ulterior das trocas comerciais. Foi neste contexto que o artigo 22.º, n.º 4, na versão resultante do artigo 4.º do protocolo adicional, estabeleceu, para certos vinhos, um contingente pautal comunitário em cujo limite se procede à supressão dos direitos aduaneiros de importação na Comunidade.
- 37 Em seguida, importa examinar se um interessado, quando invoca nos tribunais o tratamento aduaneiro preferencial que o artigo 22.º, n.º 4, do acordo de cooperação, após alterações, lhe concede, pode pôr em causa a validade, nas perspectivas das regras do direito consuetudinário internacional, do regulamento controvertido, suspendendo, a partir de 15 de Novembro de 1991, as concessões comerciais concedidas por esse acordo.

- 38 A esse respeito, o Conselho alega que a adopção do regulamento controvertido foi precedida, do ponto de vista lógico e jurídico, pela adopção da Decisão 91/586 que, no plano internacional, suspendia a aplicação do Acordo de cooperação. A adopção do regulamento controvertido, por seu lado, impunha-se na medida em que as concessões comerciais previstas pelo referido acordo tinham sido postas em prática através de uma regulamentação comunitária interna.
- 39 Ora, de acordo com o Conselho, como o direito internacional não estabelece de modo obrigatório as formas de ressarcimento a utilizar em caso de violação das regras do direito internacional, a eventual violação dessas regras pela Decisão 91/586 não implicava necessariamente a recondução do acordo de cooperação e, por conseguinte, a invalidade do regulamento controvertido a nível comunitário por estar em contradição com o acordo reconduzido. Assim, a violação do direito internacional podia igualmente ser punida através de uma indemnização, continuando o acordo de cooperação suspenso. Por conseguinte, para apreciar a validade do regulamento controvertido, o Tribunal de Justiça não tinha necessidade de examinar se a suspensão do acordo de cooperação pela Decisão 91/586 violava as regras de direito internacional.
- 40 Antes de mais, importa observar que a questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio apenas incide sobre a validade do regulamento controvertido na perspectiva das regras do direito consuetudinário internacional.
- 41 Cabe igualmente sublinhar que um acordo com um país terceiro, concluído pelo Conselho, em conformidade com as disposições do Tratado CE, constitui, relativamente à Comunidade, um acto adoptado por uma das suas instituições e que as disposições de tal acordo fazem parte integrante do direito comunitário (acórdão Demirel, já referido, n.º 7).
- 42 Ora, se o regulamento controvertido fosse declarado inválido, as concessões comerciais concedidas pelas disposições do acordo de cooperação continuariam a

ser aplicáveis na ordem jurídica comunitária, até ao momento em que a Comunidade, em conformidade com as regras do direito internacional aplicáveis, pusesse termo a esse acordo.

- 43 Daqui resulta que a declaração de invalidade do regulamento controvertido em virtude de estar em contradição com as regras de direito consuetudinário internacional permitia aos interessados invocar directamente os direitos ao tratamento preferencial que o acordo de cooperação lhes concede.
- 44 Por seu lado, a Comissão duvida que as regras do direito internacional a que se refere a decisão de reenvio possam ser consideradas, por não existir uma cláusula expressa no Tratado CE, como integrando a ordem jurídica comunitária. Ora, para contestar validade de um regulamento, o interessado podia basear-se em fundamentos assentes na relação que mantém com a Comunidade, mas, em contrapartida, não tinha o direito de invocar fundamentos que decorrem da relação jurídica existente entre a Comunidade e um Estado terceiro, que integra o domínio do direito internacional
- 45 A este respeito, cabe sublinhar que, como resulta do acórdão de 24 de Novembro de 1992, Poulsen e Diva Navigation (C-286/90, Colect., p. I-6019, n.º 9), as competências da Comunidade devem ser exercidas com respeito do direito internacional. Por conseguinte, esta é obrigada a respeitar as regras do direito consuetudinário internacional quando adopta um regulamento que suspende as concessões comerciais concedidas por um acordo ou ao abrigo de um acordo que celebrou com um país terceiro.
- 46 Segue-se que as regras do direito consuetudinário internacional relativas à cessação e à suspensão das relações convencionais em virtude de uma alteração fundamental de circunstâncias vinculam as instituições da Comunidade e integram a ordem jurídica comunitária.

- 47 Importa em seguida observar que, no caso em apreço, o interessado põe em causa, a título incidental, a validade de um regulamento comunitário na perspectiva dessas regras para invocar direitos que para ele decorrem directamente de um acordo da Comunidade com um país terceiro. O presente processo não diz, portanto, respeito ao efeito directo das referidas regras.
- 48 Com efeito, o interessado invoca regras do direito consuetudinário internacional de natureza essencial contra o regulamento controvertido, que foi adoptado em aplicação dessas regras e o priva do direito ao tratamento preferencial que o acordo de cooperação lhe concede (v., para uma situação comparável relativamente às regras de base de natureza convencional, acórdão de 7 de Maio de 1991, Nakajima/Conselho, C-69/89, Colect., p. I-2069, n.º 31).
- 49 As regras invocadas pelo interessado constituem uma excepção ao princípio *pacta sunt servanda* que constitui um princípio fundamental de qualquer ordem jurídica e, em especial, da ordem jurídica internacional. Aplicado ao direito internacional, esse princípio exige que todo o tratado em vigor vincule as partes e deva ser por elas executado de boa fé (v. artigo 26.º da Convenção de Viena).
- 50 A importância desse princípio foi ainda recordada pelo Tribunal Internacional de Justiça, segundo o qual «a estabilidade das relações convencionais exige que o fundamento baseado numa alteração fundamental de circunstâncias só se aplique em situações excepcionais» (acórdão de 25 de Setembro de 1997, processo relativo ao projecto Gabčíkovo — Nagymaros, Hungria/Eslóviaquia, n.º 104, ainda não publicado na Colectânea dos acórdãos, pareceres consultivos e despachos).
- 51 Nestas condições, não se pode recusar a um interessado, quando nos tribunais invoca direitos que retira directamente de um acordo com um país terceiro, a possibilidade de pôr em causa a validade de um regulamento que, ao suspender as concessões comerciais concedidas por esse acordo, o impede de dele se prevalecer,

e de invocar, para contestar a sua validade, as obrigações que decorrem das regras do direito consuetudinário internacional que regulam a cessação e a suspensão das relações convencionais.

- 52 Todavia, em virtude da complexidade das regras em causa e da imprecisão de algumas noções para que remetem, o controlo jurisdicional deve necessariamente, em especial no âmbito do processo de reenvio prejudicial de validade, limitar-se à questão de saber se o Conselho, ao adoptar o regulamento de suspensão, cometeu erros manifestos de apreciação quanto às condições de aplicação dessas regras.
- 53 Para que a cessação ou a suspensão de um acordo possa ser considerada em virtude de uma alteração fundamental de circunstâncias, o direito consuetudinário internacional, como foi codificado no artigo 62.º, n.º 1, da Convenção de Viena, estabelece duas condições. Em primeiro lugar, a existência dessas circunstâncias teve de constituir uma base essencial do consentimento das partes a obrigarem-se pelo acordo; em segundo, essa alteração deve ter por efeito a transformação radical da natureza das obrigações assumidas no acordo.
- 54 Quanto à primeira condição, importa observar que, de acordo com o preâmbulo do acordo de cooperação, as partes contratantes estão determinadas «a promover o desenvolvimento e a diversificação da cooperação económica, financeira e comercial tendo em vista favorecer um melhor equilíbrio, bem como a melhoria da estrutura e desenvolvimento do volume das suas trocas comerciais e o aumento do bem-estar das suas populações» e que estão conscientes «da necessidade de ter conta a nova situação criada pelo alargamento da Comunidade e de reforçar os laços de vizinhança existentes na criação de relações económicas e comerciais mais harmoniosas entre a Comunidade e a República Socialista Federativa da Jugoslávia». Na sequência destas considerações, o artigo 1.º desse acordo estipula que este «tem por objectivo promover uma cooperação global entre as partes contratantes tendo em vista contribuir para o desenvolvimento económico social da República Socialista Federativa da Jugoslávia e favorecer o reforço das suas relações mútuas».

- 55 Face a um objectivo de tal envergadura, a manutenção de uma situação de paz na Jugoslávia, indispensável às relações de boa vizinhança, e a existência de instituições capazes de garantir a implementação da cooperação tida em vista pelo acordo em todo o território da Jugoslávia constituíam uma condição fundamental para iniciar e prosseguir a cooperação prevista pelo acordo.
- 56 Quanto à segunda condição, não parece que o Conselho, ao declarar, no segundo considerando do regulamento controvertido, que «a continuação das hostilidades e as suas consequências nas relações económicas e sociais, tanto entre as repúblicas da Jugoslávia como com a Comunidade, constituem uma alteração radical das condições em que foram celebrados o acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Socialista Federativa da Jugoslávia e os seus protocolos» e «que põem em causa a aplicação desses textos», tenha cometido um erro manifesto de apreciação.
- 57 Embora seja verdade, como a Racke afirma, que devia continuar a existir um certo volume de comércio com a Jugoslávia e que a Comunidade podia ter continuado a conceder concessões pautais, também não deixa de ser verdade, como observou o advogado-geral no n.º 93 das suas conclusões, que a aplicação das regras do direito consuetudinário internacional em causa não depende da impossibilidade de executar uma obrigação e que a continuação das preferências, na intenção de estimular as trocas, deixou de ter sentido a partir do momento em que a Jugoslávia estava em estado de decomposição.
- 58 Quanto à questão, suscitada na decisão de reenvio, de saber se, atento o artigo 65.º da Convenção de Viena, era lícito proceder à suspensão do acordo de cooperação sem notificação e sem pré-aviso, importa observar que, nas declarações comuns de 5, 6 e 28 de Outubro de 1991, a Comunidade e os Estados-Membros tinham anunciado que iriam adoptar medidas restritivas contra as partes que não respeitassem o acordo de cessar-fogo de 4 de Outubro de 1991 que tinham assinado em presença do presidente do Conselho e do presidente da conferência para a Jugoslávia; além

disso, aquando da celebração desse acordo, a Comunidade tinha dado a conhecer que poria fim ao acordo de cooperação em caso de não respeito do cessar-fogo (Bol. CE 10-1991, pontos 1.4.6., 1.4.7. e 1.4.16.).

- 59 Embora estas declarações não satisfaçam as exigências formais impostas por essa disposição, cabe recordar que as disposições específicas de natureza processual aí previstas não integram o direito consuetudinário internacional.
- 60 Assim, importa observar que o exame da primeira questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do regulamento de suspensão.
- 61 Face à resposta dada à primeira questão prejudicial, o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar sobre a segunda questão.

Quanto às despesas

- 62 As despesas efectuadas pelo Conselho e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Bundesfinanzhof, por decisão de 7 de Março de 1996, declara:

O exame das questões colocadas não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do Regulamento (CEE) n.º 3300/91 do Conselho, de 11 de Novembro de 1991, que suspende as concessões comerciais previstas no Acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Socialista Federativa da Jugoslávia.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Hirsch

Jann

Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Junho de 1998.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias