

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

YVES BOT

apresentadas em 24 de Abril de 2007¹

I — Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial vem na sequência do pedido que deu origem ao acórdão de 13 de Janeiro de 2004, Kühne & Heitz². O Finanzgericht Hamburg (Alemanha) solicita assim ao Tribunal de Justiça que venha precisar o conteúdo e alcance deste acórdão.
2. Pretende saber, primeiro que tudo, se o reexame e a rectificação de uma decisão administrativa definitiva, para ter em conta a interpretação de uma disposição de direito comunitário entretanto feita pelo Tribunal de Justiça, pressupõem que o demandante tenha invocado o direito comunitário no âmbito do seu recurso perante o juiz nacional.
3. Seguidamente, o órgão jurisdicional de reenvio solicita ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a questão de saber se a possibilidade de pedir o reexame e a rectificação de uma decisão administrativa definitiva contrária ao direito comunitário está sujeita a um limite temporal.
4. Após fazer o ponto da situação da jurisprudência actual do Tribunal de Justiça sobre a problemática do reexame das decisões administrativas e jurisdicionais que adquiriram carácter definitivo e que revelam ser incompatíveis com o direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça, iremos analisar estas duas questões sucessivamente.
5. Em primeiro lugar, propomos que o Tribunal de Justiça responda ao órgão jurisdicional de reenvio que, para que esteja preenchida, a condição estabelecida no acórdão Kühne & Heitz, já referido, nos termos do qual a decisão de um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, se fundamenta numa interpretação errada do direito comunitário aplicada sem que ao Tribunal de Justiça tivesse sido submetida uma questão prejudicial nas condições previstas no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, não pressupõe que o demandante no processo principal tenha invocado o direito comunitário no âmbito do recurso judicial que interpôs nos termos do direito interno contra a decisão administrativa impugnada.

1 — Língua original: francês.

2 — Acórdão C-453/00, Colect., p. I-837.

6. Em segundo lugar, sugerimos que Tribunal de Justiça declare que o direito comunitário não se opõe a que a possibilidade de requerer o reexame e a revogação de uma decisão administrativa que adquiriu carácter definitivo após esgotadas as vias de recurso internas e que se revela contrária ao direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça, sem que o órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância tivesse submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, esteja sujeita, em virtude do princípio da segurança jurídica, a um limite temporal. Compete aos Estados-Membros fixar, em conformidade com os princípios comunitários da equivalência e da efectividade, o prazo no qual o referido pedido deve ser apresentado.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

1. O artigo 10.º CE

7. Nos termos do artigo 10.º CE:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações

decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-Membros facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão.

Os Estados-Membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado.»

8. No acórdão Kühne & Heitz, já referido, que analisaremos mais em detalhe nas nossas considerações posteriores, o Tribunal de Justiça declarou que «o princípio da cooperação que decorre do artigo 10.º CE impõe que um órgão administrativo, ao qual foi apresentado um pedido nesse sentido, reexamine uma decisão administrativa definitiva para ter em conta a interpretação da disposição pertinente entretanto feita pelo Tribunal de Justiça quando:

— dispõe, segundo o direito nacional, do poder de revogação desta decisão;

— a decisão em causa se tornou definitiva em consequência de um acórdão de um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância;

— o referido acórdão, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse

acórdão, se fundamenta numa interpretação errada do direito comunitário aplicada sem que ao Tribunal de Justiça tivesse sido submetida uma questão prejudicial nas condições previstas no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, e

estado, o território aduaneiro da Comunidade, o mais tardar no prazo de 60 dias a contar da data dessa aceitação.»

— o interessado se dirigiu ao órgão administrativo imediatamente depois de ter tido conhecimento da referida jurisprudência».

10. O artigo 5.º, n.º 1, deste regulamento dispõe:

2. As disposições pertinentes do Regulamento (CEE) n.º 3665/87

9. O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece as regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas³, tem a seguinte redacção:

«O pagamento da restituição diferenciada ou não diferenciada fica sujeito, para além da condição de que o produto tenha deixado o território aduaneiro da Comunidade, à condição de que o produto, excepto se tiver perecido no decurso do transporte em consequência de um caso de força maior, tenha sido importado num país terceiro e, se for caso disso, num país terceiro determinado, nos doze meses seguintes à data de aceitação da declaração de exportação:

«Sem prejuízo do disposto nos artigos 5.º e 16.º, o pagamento da restituição fica subordinado à apresentação da prova de que os produtos para os quais foi aceite uma declaração de exportação deixaram, no mesmo

a) Sempre que existam sérias dúvidas quanto ao destino real do produto

3 — JO L 351, p. 1. Este regulamento foi revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão, de 15 de Abril de 1999, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 102, p. 11).

[...]»

11. Este último artigo tem um teor análogo ao do seu antecessor, ou seja, o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas⁴, relativamente ao qual o Tribunal de Justiça foi chamado a interpretar.

12. Assim, no seu acórdão de 14 de Dezembro de 2000, *Emsland-Stärke*⁵, o Tribunal de Justiça considerou que as condições referidas no artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2730/79 só podem ser impostas *previamente* à concessão da restituição à exportação. Segundo o Tribunal de Justiça, isto resulta de modo bastante claro da redacção da referida disposição, nos termos da qual o pagamento está «subordinado [...] à condição de que o produto [...] tenha sido importado num país terceiro», bem como do nono considerando do Regulamento n.º 2730/79, formulado nos mesmo termos⁶.

B — *Direito nacional*

13. No direito alemão, o § 48, n.º 1, primeira frase, do Código de Procedimento Administrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, a

seguir «*VwVfG*»), de 25 de Maio de 1976⁷, prevê que mesmo que um acto administrativo inválido já não seja passível de impugnação, pode ser revogado total ou parcialmente, com efeitos para o futuro ou retroactivos.

14. Segundo a jurisprudência alemã, a autoridade administrativa dispõe do poder, em princípio discricionário, de revogar um acto administrativo inválido que se tenha tornado definitivo. Por força dessa jurisprudência, o § 48, n.º 1, primeira frase, do *VwVfG* apenas confere o direito de revogar um tal acto no caso excepcional em que a manutenção do mesmo seja «simplesmente insuportável» à luz dos conceitos de ordem pública, de boa fé, de equidade, de igualdade de tratamento ou de manifesta ilegalidade.

15. Além disso, o § 51 do *VwVfG* respeita à reabertura de processos encerrados por um acto administrativo que se tornou inimpugnável. O § 51, n.º 1, do *VwVfG* prevê que a autoridade em causa tem o dever de se pronunciar sobre a revogação ou a modificação de um acto administrativo definitivo, a pedido do interessado, quando:

- haja ocorrido uma alteração, favorável ao interessado, dos factos ou da situação jurídica em que o acto administrativo assentou, após a sua adopção;

4 — JO L 317, p. 1; EE 03 F17 p. 3. Com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 568/85 da Comissão, de 4 de Março de 1985 (JO L 65, p. 5; EE 03 F33 p. 240; a seguir «Regulamento n.º 2730/79»).

5 — Acórdão C-110/99, *Colect*, p. I-11569.

6 — N.º 48. É o que acontece igualmente, por analogia, com o quarto considerando do Regulamento n.º 3665/87, que deve ser lido em conjugação com o artigo 5.º, n.º 1, desse mesmo regulamento.

7 — BGBl. 1976 I, p. 1253.

- existam novos meios de prova que permitam ao interessado obter uma decisão mais favorável;
- existam motivos para a reabertura do processo, na acepção do § 580 do Código de Processo Civil (Zivilprozessordnung).

18. Por decisão de 10 de Agosto de 1995, o Hauptzollamt exigiu assim da Kempster o reembolso das restituições à exportação que lhe tinham sido pagas e cujo montante ascendia a 360 022,62 DEM.

19. Por acórdão de 16 de Junho de 1999, o Finanzgericht Hamburg negou provimento ao recurso que a demandante interpôs desta decisão, com fundamento em que esta não tinha feito prova de que os animais tinham sido importados num país terceiro, em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87.

III — Os factos e a tramitação do processo principal

16. De 1990 a 1992, a Willy Kempster KG (a seguir «Kempster» ou «demandante») exportou bovinos para vários países árabes e para a ex-Jugoslávia, tendo requerido e recebido restituições à exportação por parte do Hauptzollamt Hamburg-Jonas (a seguir «Hauptzollamt»).

17. No âmbito de uma acção de fiscalização, a Betriebsprüfungsstelle Zoll (serviço aduaneiro de fiscalização das empresas) da Oberfinanzdirektion (directão regional das finanças) de Friburgo verificou que alguns animais tinham morrido ou sido abatidos de urgência durante o transporte ou durante o período de quarentena no país de destino.

20. Por despacho do Bundesfinanzhof de 11 de Maio de 2000, foi negado provimento ao recurso que a Kempster interpôs desse acórdão.

21. Em 14 de Dezembro de 2000, o Tribunal de Justiça proferiu o acórdão Emsland-Stärke, já referido, no qual, recorde-se, declarou, designadamente, que a condição de pagamento da restituição diferenciada ou não diferenciada, segundo a qual o produto, excepto se tiver perecido no decurso do transporte em consequência de um caso de força maior, deve ter sido importado num país terceiro e, se for caso disso, num país terceiro determinado, só pode ser imposta antes da concessão dessa restituição.

22. Num acórdão de 21 de Março de 2002, o Bundesfinanzhof aplicou a interpretação assim feita pelo Tribunal de Justiça, reportando-se ao acórdão Emsland-Stärke, já referido.

23. Por carta de 16 de Setembro de 2002, a Kempter solicitou ao Hauptzollamt a reabertura do processo e a revogação da decisão de reembolso das restituições à exportação. Para fundamentar este requerimento, a Kempter alegou que a situação jurídica tinha entretanto evoluído. Para o efeito invocou o acórdão proferido pelo Bundesfinanzhof em 21 de Março de 2002, de que afirma ter tido conhecimento em 1 de Julho de 2002, através de um fax que lhe foi enviado pela sociedade SAB.

24. O Hauptzollamt indeferiu o referido requerimento por decisão de 5 de Novembro de 2002, sublinhando que essa alteração da jurisprudência não implicava uma alteração no direito que justificasse, por si só, a reabertura do processo nos termos do § 51, n.º 1, ponto 1, do VwVfG. A reclamação que a demandante apresentou desta decisão foi igualmente indeferida por decisão de 25 de Março de 2003.

25. A Kempter intentou de seguida uma acção no Finanzgericht Hamburg, em 26 de Abril de 2004, sustentado designadamente que, no caso em apreço, estavam preenchidas as condições para o reexame de uma decisão administrativa definitiva, enunciadas

pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, devendo, por conseguinte, ser revogada a decisão de reembolso de 10 de Agosto de 1995.

IV — Pedido de decisão prejudicial

26. Na sua decisão de reenvio, o Finanzgericht Hamburg constata desde logo que as partes partilham do ponto de vista segundo o qual, à luz do acórdão Emsland-Stärke, já referido, a decisão de reembolso de 10 de Agosto de 1995 deve ser considerada ilegal. No entanto, as mesmas já não estão de acordo sobre a questão de saber se, para ter em conta a interpretação feita pelo Tribunal de Justiça neste acórdão, o Hauptzollamt está ou não obrigado a reexaminar esta decisão que adquiriu carácter definitivo antes de proferido o referido acórdão.

27. Face às quatro condições enumeradas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Kühne & Heitz, já referido⁸, o órgão jurisdicional de reenvio considera estarem preenchidas as duas primeiras. Com efeito,

8 — O órgão jurisdicional de reenvio pretende aqui unicamente referir-se aos quatro travessões da parte decisória deste acórdão, e não ao que poderia ser considerado como a primeira condição, ou seja, que tivesse sido apresentado um pedido de reexame ao órgão administrativo.

o Hauptzollamt dispõe efectivamente, em virtude do § 48, n.º 1, primeira frase, do VwVfG, do poder de revogar a decisão de reembolso. Por outro lado, esta decisão tornou-se definitiva em consequência de uma decisão judicial proferida por um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância⁹.

28. Em contrapartida, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a terceira condição que figura no acórdão Kühne & Heitz, já referido, está preenchida. Por força desta condição, o acórdão proferido por um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância deve, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, fundamentar-se numa interpretação errada do direito comunitário adoptada sem que tivesse sido submetida ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial nas condições previstas no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE.

29. Segundo o Finanzgericht Hamburg, se a referida condição devesse ser interpretada no sentido de que um demandante devia ter impugnado judicialmente o acto administrativo invocando o direito comunitário e que o tribunal nacional devia ter julgado improcedente a acção sem ter submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, a acção proposta pela demandante deverá ser julgada improcedente. Com efeito, a demandante não invocou quer perante o Finanzgericht quer perante o Bundesfinanzhof a

existência de uma interpretação errada do direito comunitário, ou seja, do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3665/87.

30. O órgão jurisdicional de reenvio considera, todavia, poder inferir-se do acórdão Kühne & Heitz, já referido, que, no caso que lhe deu origem, a recorrente não tinha também requerido que fosse submetida uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça. Além do mais, o mesmo órgão jurisdicional inclina-se a considerar que, se os tribunais nacionais não se aperceberem da importância de uma questão de interpretação do direito comunitário, não deve o particular interessado sofrer as consequências daí resultantes.

31. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o alcance da quarta condição estabelecida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Kühne & Heitz, já referido, ou seja, a condição segundo a qual o interessado devia ter-se dirigido ao órgão administrativo imediatamente após ter tido conhecimento da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

32. O Finanzgericht Hamburg explica, a esse respeito, que o litígio no processo principal tem a particularidade de ter sido através de uma carta datada de 16 de Setembro de 2002, isto é, 19 meses após o acórdão Emsland-Stärke, já referido, proferido pelo Tribunal de Justiça em 14 de Dezembro de 2000, que a Kempter requereu ao Hauptzollamt a revogação da decisão de reembolso de 10 de Agosto de 1995.

⁹ — Aos olhos do órgão jurisdicional de reenvio, pouco importa que, por força das particularidades das regras de processo nacionais, o Bundesfinanzhof não tenha decidido por acórdão mas sim por despacho. A forma da decisão judicial não tem qualquer importância, desde que o demandante tenha esgotado todas as vias de recurso ao seu dispor ao abrigo do direito nacional.

33. Em seguida, o mesmo manifesta a opinião de que o prazo para se requerer a revisão de uma decisão administrativa definitiva deveria estar relacionado com o conhecimento efectivo da jurisprudência do Tribunal de Justiça por parte do interessado. Refere igualmente que, no que toca à interpretação do advérbio «imediatamente» que o Tribunal de Justiça emprega no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, este termo se destina a apreciar um nexo de causalidade no direito alemão¹⁰. O Finanzgericht Hamburg encontra-se assim inclinado a entender o referido termo no sentido de «sem demora» ou de «sem atraso culposo». Nesta perspectiva, haveria, em seu entender, que considerar que um pedido de reexame apresentado três meses a contar da tomada de conhecimento da interpretação feita pelo Tribunal de Justiça preenche a quarta condição pelo mesmo estabelecida no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido.

34. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, de forma mais geral, se, por razões de segurança jurídica, a possibilidade de corrigir uma decisão administrativa em vigor que viola o direito comunitário está limitada temporalmente ou, se pelo contrário, não está sujeita a qualquer limite temporal.

35. Na medida em que a administração deve aplicar a interpretação de uma disposição de direito comunitário adoptada pelo Tribunal de Justiça em acórdão proferido a título prejudicial às relações jurídicas constituídas

antes desse acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio não vê porque razão a possibilidade de requerer, com fundamento no acórdão Emsland-Stärke, já referido, a revogação de uma decisão administrativa com carácter definitivo e que viola o direito comunitário, deva, excepcionalmente, ser limitada temporalmente.

36. Consequentemente, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre as duas questões prejudiciais seguintes:

«1) O [reexame e a revogação] de uma decisão administrativa definitiva, de forma a levar em conta a interpretação entretanto dada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias às normas comunitárias aplicáveis, pressupõem que o interessado tenha impugnado judicialmente a decisão administrativa nos tribunais nacionais invocando o direito comunitário?

2) O pedido de [reexame e de revogação] de uma decisão administrativa definitiva contrária ao direito comunitário está limitado temporalmente [por razões imperiosas de direito comunitário], independentemente das condições estabelecidas no acórdão do Tribunal de Justiça [Kühne & Heitz, já referido]?»

¹⁰ — O termo alemão é «unmittelbar», que significa «imediatamente» ou «directamente».

V — Análise

A — Observações prévias sobre a actual linha jurisprudencial

37. Antes de propor a nossa análise sobre as duas questões prejudiciais, julgamos ser necessário fazer o ponto da situação sobre a actual jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à problemática do reexame das decisões administrativas e jurisdicionais que adquiriram carácter definitivo e que revelam ser incompatíveis com o direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça. Podemos assim identificar as diferentes situações submetidas ao Tribunal de Justiça, a forma como este as apreendeu e as características particulares da situação a que se refere o acórdão Kühne & Heitz, já referido.

38. Constata-se desde logo que, para além das nuances existentes entre os diferentes casos de reexame das decisões nacionais definitivas, o fio condutor desta jurisprudência é constituído pela importância que o Tribunal pretendeu atribuir ao princípio da segurança jurídica.

39. Há muito aceite pelo Tribunal de Justiça como princípio geral do direito comuni-

tário¹¹, o princípio da segurança jurídica tem uma natureza ambivalente, uma vez que tem por objectivo assegurar quer a qualidade e integralidade da norma quer a estabilidade das situações jurídicas¹².

40. É esta exigência de estabilidade das situações jurídicas que está subjacente às preocupações que Tribunal de Justiça tem vindo a manifestar em vários dos seus acórdãos recentes.

41. Na medida em que contribui para este imperativo de estabilidade das situações jurídicas, o princípio da força do caso julgado é objecto de uma vigilância particular por parte do Tribunal de Justiça.

42. Assim, no seu acórdão de 30 de Setembro de 2003, Köbler¹³, em resposta aos argumentos de alguns Governos que invocaram o princípio da força de caso julgado para sustentar a posição de que o princípio da responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário não podia ser aplicado às decisões de um órgão jurisdicional nacional que decide em última instância, o Tribunal de Justiça declarou veementemente a importância do princípio da força de caso julgado.

11 — V. acórdãos de 22 de Março de 1961, Snupat/Alta Autoridade (42/59 e 49/59, Recueil, p. 103, Colect. 1954-1961, p. 597), e de 6 de Abril de 1962, De Geus en Uitdenbogerd (13/61, Colect. 1962-1964, p. 11).

12 — Mehdi, R., *Variations sur le principe de sécurité juridique, Liber Amicorum Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, p. 177, em especial p. 178.

13 — Acórdão C-224/01, Colect., p. I-10239.

Considerou que, «a fim de garantir tanto a estabilidade do direito e das relações jurídicas como uma boa administração da justiça, é necessário que as decisões judiciais que se tornaram definitivas após esgotamento das vias de recurso disponíveis ou decorridos os prazos previstos para tais recursos já não possam ser impugnadas»¹⁴. E acrescenta que «o reconhecimento do princípio da responsabilidade do Estado pela decisão de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância não tem em si por consequência pôr em causa a autoridade do caso definitivamente julgado de tal decisão [na medida em que] um processo destinado a responsabilizar o Estado não tem o mesmo objecto e não envolve necessariamente as mesmas partes que o processo que deu origem à decisão que adquiriu a autoridade de caso definitivamente julgado»¹⁵ e porque, em qualquer caso, não implica a revisão da decisão jurisdicional que causou o dano.

43. No seu acórdão de 16 de Março de 2006, Kapferer¹⁶, o Tribunal de Justiça voltou a salientar a exigência de estabilidade das decisões judiciais transitadas em julgado e a importância que reveste, para esse fim, tanto na ordem jurídica comunitária como nas ordens jurídicas nacionais, o princípio da força de caso julgado¹⁷. Daí deduziu, com referência também ao seu acórdão de 1 de

Junho de 1999, Eco Swiss¹⁸, o princípio em virtude do qual «o direito comunitário não obriga um órgão jurisdicional nacional a não aplicar as regras processuais internas que confirmam força de caso julgado a uma decisão, mesmo que isso permitisse reparar uma violação do direito comunitário por parte da decisão em causa»¹⁹.

44. Na mesma linha de jurisprudência, e tratando-se desta vez de decisões administrativas definitivas, o acórdão Kühne & Heitz, já referido, permitiu que o Tribunal de Justiça se pronunciasse sobre a forma como entende deverem ser conciliadas as exigências decorrentes do princípio do primado do direito comunitário e da eficácia retroactiva dos seus acórdãos prejudiciais com as decorrentes do princípio da segurança jurídica em conjugação com o princípio da força de caso definitivamente julgado.

45. No caso em apreço, o problema consistia, concretamente, em saber se a obrigação que incumbe a uma autoridade nacional de aplicar uma regra de direito comunitário tal como resulta da interpretação feita pelo Tribunal de Justiça, mesmo às relações jurídicas nascidas e constituídas antes da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça que decidiu sobre o pedido de interpretação, poderia prevalecer não obstante a decisão

14 — N.º 38.

15 — N.º 39.

16 — Acórdão C-234/04, Colect., p. I-2585.

17 — N.º 20.

18 — Acórdão C-126/97, Colect., p. I-3055, n.ºs 46 e 47.

19 — Acórdão Kapferer (já referido, n.º 21). O alcance que deve ser dado ao princípio da força de caso julgado é igualmente fundamental no processo Lucchini Siderurgica (C-119/05), pendente no Tribunal de Justiça, no âmbito do qual o advogado-geral L. A. Geelhoed apresentou as suas conclusões em 14 de Setembro de 2006.

administrativa ter adquirido carácter definitivo antes de ter sido requerida a sua revisão para ter em conta o referido acórdão do Tribunal de Justiça.

46. Lembrando que a segurança jurídica figura entre os princípios gerais do direito comunitário e que o carácter definitivo de uma decisão administrativa, adquirido no termo de prazos de recurso razoáveis ou pelo esgotamento das vias de recurso, contribui para a referida segurança, o Tribunal de Justiça conclui que «o direito comunitário não exige que um órgão administrativo seja, em princípio, obrigado a revogar uma decisão administrativa que já adquiriu este carácter definitivo»²⁰.

47. Estava assim encontrado o ângulo de análise pretendido pelo Tribunal de Justiça: atendendo às exigências do princípio da segurança jurídica, a regra é a de que uma autoridade nacional não está obrigada, por força do direito comunitário, a revogar uma decisão administrativa que se tornou definitiva. Apenas deverá reexaminar e, se necessário, revogar a referida decisão a título excepcional nas circunstâncias que o Tribunal de Justiça tentou delimitar restritivamente.

48. Neste esforço de delimitação, o Tribunal de Justiça apoiou-se essencialmente no próprio contexto do caso que conhecia. Assim, enumera quatro «circunstâncias

que caracterizam o processo principal e que, consideradas conjuntamente, vão dar origem, sob o prisma do artigo 10.º CE, a uma obrigação de reexame por parte do órgão administrativo ao qual foi submetido o pedido de reapreciação. Importa recordar quais são essas circunstâncias a que o Tribunal de Justiça alude quer na fundamentação quer na parte decisória do seu acórdão:

- o direito nacional concede ao órgão administrativo o poder de revogar uma decisão administrativa definitiva;
- a decisão em causa tornou-se definitiva em consequência de um acórdão de um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância;
- o referido acórdão, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, baseia-se numa interpretação errada do direito comunitário adoptada sem que ao Tribunal de Justiça tivesse sido submetida uma questão prejudicial nas condições previstas no artigo 234.º, n.º 3, CE, e
- o interessado dirigiu-se ao órgão administrativo imediatamente após ter tido conhecimento da referida jurisprudência.

20 — Acórdão Kühne & Heitz (já referido, n.º 24).

49. Segundo o Tribunal de Justiça, «[n] estas circunstâncias, o órgão administrativo em causa está obrigado, por aplicação do princípio da cooperação que decorre do artigo 10.º CE, a reexaminar a referida decisão para ter em conta a interpretação da disposição pertinente do direito comunitário entretanto feita pelo Tribunal de Justiça. O referido órgão deverá determinar em função dos resultados deste exame em que medida está obrigado a revogar, sem lesar os interesses de terceiros, a decisão em causa»²¹.

50. A solução assim encontrada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, pode suscitar algumas interrogações.

51. Assim, a distinção que o Tribunal de Justiça faz entre o reexame e a revogação da decisão administrativa pode levar a que se compreenda a solução decorrente do referido acórdão como querendo significar que a obrigação aí mencionada diz unicamente respeito ao reexame dessa decisão e que o órgão administrativo competente fica sujeito ao cumprimento integral das regras processuais que enquadram a revogação de uma tal decisão no seu direito nacional. Nos termos desta leitura do acórdão Kühne & Heitz, já referido, o órgão administrativo competente estaria certamente obrigado, por força do artigo 10.º CE, a reexaminar uma decisão administrativa definitiva, embora pudesse recusar-se a revogá-la, ainda que desse

reexame resultasse que a decisão é contrária à interpretação do direito comunitário feita posteriormente pelo Tribunal de Justiça e ainda que se verifiquem as outras circunstâncias referidas no acórdão, se o seu direito nacional lhe atribui poder de apreciação a esse respeito.

52. Não cremos que uma tal interpretação do acórdão Kühne & Heitz, já referido, deva ser acolhida. A este respeito, partilhamos da opinião da Comissão das Comunidades Europeias, segundo a qual este acórdão deve ser interpretado no sentido de que o órgão administrativo competente, sempre que o direito interno lhe permita revogar uma decisão administrativa definitiva e nas precisas circunstâncias descritas nesse mesmo acórdão, está igualmente obrigado, por força do artigo 10.º CE, a proceder à respectiva revogação caso do seu reexame resulte que a mesma se tornou incompatível com a interpretação do direito comunitário entretanto feita pelo Tribunal de Justiça²².

53. Com efeito, em nossa opinião, o Tribunal de Justiça, ao formular dessa forma o n.º 27 do seu acórdão, quis precisar que se o reexame, por força do artigo 10.º CE e nas circunstâncias mencionadas, passa a ser obrigatório para o órgão administrativo competente, em contrapartida, a revogação da decisão administrativa definitiva impugnada

21 — *Ibidem*, n.º 27.

22 — V. observações da Comissão, n.º 40.

não tem carácter automático, já que depende, precisamente, do resultado a que se chegue com o reexame.

54. No contexto do processo que deu lugar ao acórdão Kühne & Heitz, já referido, compreendemos a nuance estabelecida pelo Tribunal de Justiça entre o reexame e a revogação da decisão em causa. Com efeito, de acordo com este acórdão, o órgão administrativo competente deve determinar, quando efectua o reexame da decisão administrativa que exige o reembolso das restituições à exportação entregues, se para cada mercadoria exportada, no caso concreto carnes de aves de capoeira, existia um direito às restituições à exportação e, em caso afirmativo, até que montante. Este reexame consiste assim concretamente em aplicar aos factos do caso a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 5 de Outubro de 1994, Voogd Vleesimport en -export²³, a saber, que «[u]ma coxa à qual está agarrado um pedaço do dorso deve, pois, ser qualificada como coxa, na acepção das subposições 02.02 B. II e) 3. da antiga nomenclatura e 0207 41 51 000 da nova, se o referido pedaço de dorso não for suficientemente grande para conferir ao produto a característica essencial»²⁴, e tirar daí as devidas consequências para todas as mercadorias exportadas.

55. Em nossa opinião, numa tal situação, o artigo 10.º CE impõe então ao órgão

administrativo que revogue a sua decisão administrativa na medida do necessário para ter em conta os resultados do reexame. Pensamos que foi esse o sentido que o Tribunal de Justiça quis atribuir ao precisar, no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, que a finalidade da obrigação de reexame é «ter em conta a interpretação da disposição pertinente [do direito comunitário] entretanto feita pelo Tribunal de Justiça»²⁵.

56. Por outro lado, a estratégia que o Tribunal de Justiça optou por adoptar neste acórdão, que consistiu em interpretar o artigo 10.º CE em estreita conexão com as circunstâncias concretas do processo principal, pode ter suscitado dúvidas quanto ao alcance do mesmo. Assim, poderia ter-se questionado se se trata de um acórdão doutrinário ou simplesmente de um acórdão que resolve o caso concreto, como poderia levar a pensar a referência expressa e repetida às circunstâncias do processo principal.

57. A jurisprudência subsequente do Tribunal de Justiça permite, em certa medida, eliminar algumas destas dúvidas. Com efeito, ao fazer várias vezes referência ao acórdão Kühne & Heitz, já referido, e ao elevar as «circunstâncias» nele enumeradas à qualidade de «condições», o Tribunal de Justiça parece ter pretendido fazer deste acórdão

23 — Acórdão C-151/93, Colect., p. I-4915.

24 — N.º 20.

25 — N.ºs 27 e 28.

uma referência na sua jurisprudência, destacando-o das contingências factuais e do direito nacional específicos do caso concreto que lhe deu origem.

58. Assim, no seu acórdão Kapferer, já referido, o Tribunal de Justiça evoca a «condição» por força da qual o órgão em causa deve dispor do poder de revogar uma decisão definitiva²⁶. Por outro lado, no seu acórdão de 19 de Setembro de 2006, i-21 Germany e Arcor²⁷, o Tribunal de Justiça indica resultar do n.º 28 do acórdão Kühne & Heitz, já referido, que «o órgão administrativo responsável pela adopção de uma decisão administrativa está obrigado, em aplicação do princípio da cooperação que decorre do artigo 10.º CE, a reexaminar esta decisão e, eventualmente, a revogá-la, *se estiverem preenchidas quatro condições*»²⁸.

59. Não é, porém, menos verdade que o acórdão Kühne & Heitz, já referido, parece essencialmente destinar-se a reger uma situação específica, ou seja, a de um pedido de reexame de uma decisão administrativa que adquiriu carácter definitivo após o esgotamento das vias de recurso internas e que se revela contrária ao direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça, sem que o órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância tenha submetido ao

Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, contrariamente ao previsto no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE²⁹. Os acórdãos Kapferer e i-21 Germany e Arcor, já referidos, são reveladores desta categorização na medida em que, de forma mais ou menos acentuada, se referem ao acórdão Kühne & Heitz, já referido, para melhor dele se demarcarem³⁰.

60. Assim, no acórdão Kapferer, já referido, o Tribunal de Justiça mostra-se pelo menos prudente quanto à possibilidade de aplicar os princípios estabelecidos no acórdão Kühne & Heitz, já referido, a propósito de uma decisão administrativa definitiva, no contexto de uma decisão judicial que adquiriu força de caso julgado³¹. Ainda que se refira com prudência à primeira condição prevista nesse acórdão, ou seja, à existência na esfera do órgão em causa, em virtude do direito nacional, do poder de revogar uma decisão anteriormente adoptada por si, o Tribunal declara logo a seguir que

26 — N.º 23.

27 — Acórdão C-392/04 e C-422/04, Colect., p. I-8559.

28 — N.º 52 (o sublinhado é meu).

29 — Tal como sublinha a Comissão no n.º 21 das suas observações, pode, portanto, considerar-se que, com o acórdão Kühne & Heitz, já referido, o Tribunal de Justiça instituiu para o litigante, para além da obrigação de reparação a cargo do Estado em caso de violação do direito comunitário por um órgão jurisdicional nacional que tenha decidido em última instância (que decorre do acórdão Köbler, já referido), uma segunda via de direito que lhe permite invocar, não obstante a interpretação contrária ao direito comunitário das disposições aplicáveis e a violação da obrigação de reenvio prejudicial, um direito que lhe é garantido pelo direito comunitário.

30 — Refira-se igualmente que a segunda questão colocada pelo Finanzgericht Hamburg no âmbito do reenvio prejudicial que deu lugar ao acórdão de 6 de Abril de 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, Colect., p. I-3269) poderia ter levado o Tribunal de Justiça a adoptar uma posição relativamente ao acórdão Kühne & Heitz, já referido. No entanto, face à resposta dada pelo mesmo à primeira questão, o Tribunal de Justiça considerou que não era necessário responder à segunda questão.

31 — Esta prudência encontra-se expressa no seguinte trecho do acórdão: «ainda que se admita que os princípios estabelecidos [no acórdão Kühne & Heitz] sejam transpostos para um contexto que, como o do processo principal, é relativo a uma decisão judicial transitada em julgado» (n.º 23).

tal condição não se encontra preenchida no contexto do processo principal que deu lugar ao acórdão Kapferer, já referido.

61. Quanto ao acórdão i-21 Germany e Arcor, já referido, o mesmo exprime com clareza a vontade do Tribunal de Justiça em não aplicar os princípios que constam do seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, numa situação em que aquele que requer a revogação de uma decisão administrativa definitiva não fez uso do seu direito de interpor recurso da referida decisão. Importa relembrar rapidamente o contexto factual e jurídico subjacente a este acórdão para se compreender a diferença de abordagem de que este é revelador relativamente ao acórdão Kühne & Heitz, já referido. Esta descrição mostra-se tanto mais necessária se atendermos a que, quer no caso que deu origem ao acórdão i-21 Germany e Arcor, já referido, quer no caso aqui em apreço, a disposição nacional aplicável é o § 48, n.º 1, do VwVfG.

62. Foi imposto a duas empresas de telecomunicações, i-21 Germany e Arcor, o pagamento de taxas a título da respectiva licença individual de telecomunicações. As referidas empresas pagaram essas taxas sem contestar e não interpuseram recurso no prazo de um mês a contar da notificação dos respectivos avisos de liquidação. O montante das referidas taxas baseava-se na liquidação antecipada dos custos administrativos gerais da autoridade reguladora por referência a um período de 30 anos.

63. No âmbito de um recurso de anulação de um aviso de liquidação contestado nos prazos fixados, o Bundesverwaltungsgericht declarou que o regulamento relativo às taxas aplicáveis às licenças de telecomunicações era incompatível com a lei das telecomunicações e a lei constitucional alemãs, e confirmou a anulação do aviso em causa. No seguimento deste acórdão, a i-21 e a Arcor requereram, sem sucesso, o reembolso das taxas que haviam pago. Recorreram ambas para o Verwaltungsgericht, que negou provimento a estes recursos, uma vez que os avisos de liquidação se tinham tornado definitivos e que não havia razões, no caso vertente, para pôr em causa a recusa da revogação destes avisos por parte do órgão administrativo.

64. Por entenderem que o Verwaltungsgericht tinha cometido um erro de direito, não apenas à luz do direito nacional mas ainda do direito comunitário, a i-21 e a Arcor apresentaram um pedido de «Revision» no Bundesverwaltungsgericht.

65. Este órgão jurisdicional nacional quis interrogar o Tribunal de Justiça sobre dois pontos. Solicitou, em primeiro lugar, que o Tribunal de Justiça se pronunciasse sobre se o artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 97/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Abril de 1997, relativa a um quadro comum para autorizações gerais e licenças individuais no domínio dos serviços de telecomunicações³², se opõe à imposição, a título de

32 — JO L 117, p. 15.

licenças individuais, de uma taxa calculada tendo em conta os custos administrativos gerais da autoridade reguladora ligados à aplicação destas licenças ao longo de um período de 30 anos, questão à qual o Tribunal de Justiça respondeu afirmativamente.

de Justiça tinha declarado no acórdão Kühne & Heitz, já referido³⁴.

66. Em segundo lugar, o Bundesverwaltungsgericht pretendia saber se o artigo 10.º CE e o artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 97/13 deviam ser interpretados no sentido de imporem a revogação dos avisos de liquidação que não tivessem sido contestados no prazo previsto pelo direito nacional, no caso de essa revogação ser permitida mas não imposta pelo direito nacional.

68. Tratando-se da eventual aplicação do referido acórdão nesta hipótese, os termos empregues pelo Tribunal de Justiça não contêm qualquer ambiguidade:

«53. [...] o processo na origem do acórdão Kühne & Heitz, já referido, é totalmente diferente dos processos principais. Com efeito, a empresa Kühne & Heitz NV tinha esgotado todas as vias de recurso à sua disposição, ao passo que, no caso dos processos principais, a i-21 e a Arcor não recorreram dos avisos de liquidação de que eram destinatárias.

67. Decorre das decisões de reenvio que este órgão jurisdicional solicitava ao Tribunal de Justiça que tomasse posição sobre a questão de saber se o artigo 10.º CE e o artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 97/13 tinham por efeito limitar o poder discricionário da autoridade reguladora nacional relativamente à revogação dos avisos de liquidação³³, tendo em conta, nomeadamente, o que o Tribunal

54. Por conseguinte, contrariamente à posição defendida pela i-21, o acórdão Kühne & Heitz, já referido, não é pertinente para efeitos de determinar se, numa situação como a que está em causa nos processos principais, um órgão administrativo está obrigado a reexaminar decisões que se tornaram definitivas.»

33 — Recorde-se que, segundo a jurisprudência alemã, a autoridade administrativa dispõe, em virtude do § 48, n.º 1, do VwVfG, de um poder, em princípio discricionário, de revogar um acto administrativo inválido que se tornou definitivo. Este poder discricionário pode, contudo, ficar reduzido a zero se a manutenção do acto em causa for «simplesmente insuportável» à luz dos conceitos de ordem pública, de boa fé, de equidade, de igualdade de tratamento ou de manifesta ilegalidade.

34 — A este respeito, o Bundesverwaltungsgericht indicou que os pedidos de «Revision» não podiam vingar se fosse unicamente aplicado o direito interno. Segundo este órgão jurisdicional, não se tratava de casos em que a manutenção dos avisos de liquidação fosse «simplesmente insuportável» e em que o poder discricionário da Administração estaria reduzido a tal ponto que não restaria alternativa ao mesmo senão revogar estes avisos.

69. Consequentemente, uma vez que a solução que resulta do acórdão Kühne & Heitz, já referido, não é aplicável se a decisão administrativa cuja revogação é requerida não foi objecto de recurso nos prazos previstos pelo direito nacional, a questão de saber se o órgão administrativo competente está ou não obrigado a efectuar uma tal revogação assenta inteiramente nas disposições nacionais aplicáveis na matéria, ou seja, o § 48, n.º 1, do VwVfG. Numa tal situação, o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros fica perfeitamente salvaguardado, ainda que enquadrado pelo princípio da efectividade e pelo princípio da equivalência. É, aliás, este último princípio que irá aqui desempenhar um papel determinante.

70. Com efeito, o princípio da equivalência exige que o conjunto das regras processuais nacionais «se aplique indiferentemente aos recursos assentes na violação do direito comunitário e aos assentes na violação do direito interno»³⁵. Daqui decorre, segundo o Tribunal de Justiça, que «uma vez que as disposições nacionais aplicáveis aos recursos impõem a obrigação de revogação de um acto administrativo ilegal à luz do direito interno, apesar de este acto se ter tornado definitivo, quando a manutenção desse acto for ‘simplesmente insuportável’, deve haver a mesma obrigação de revogação em condições equivalentes a respeito de um acto administrativo não conforme ao direito comunitário»³⁶. O Tribunal de Justiça irá,

por isso, guiar o juiz nacional para que este verifique se os critérios decorrentes da jurisprudência alemã que permitem apreciar o conceito de carácter «simplesmente insuportável» não são aplicados de forma distinta por estar em causa o direito nacional ou o direito comunitário.

71. Entre esses critérios figura o da manifesta ilegalidade do acto administrativo relativamente a normas jurídicas hierarquicamente superiores. Tendo sempre presente o princípio da equivalência, o Tribunal de Justiça sublinha então que «[q]uando, em aplicação de normas de direito nacional, a administração seja obrigada a revogar uma decisão administrativa que se tornou definitiva se for manifestamente incompatível com o direito interno, idêntica obrigação deve existir se esta decisão for manifestamente incompatível com o direito comunitário»³⁷. Após lhe terem sido fornecidas algumas indicações³⁸, o Tribunal de Justiça relegou para o órgão jurisdicional nacional o cuidado de «apreciar se uma regulamentação claramente incompatível com o direito comunitário, como aquela em que assentam os avisos de liquidação em causa nos processos principais, constitui uma ilegalidade manifesta na acepção do direito interno em questão»³⁹.

35 — Acórdão i-21 Germany e Arcor (já referido, n.º 62).

36 — *Ibidem*, n.º 63.

37 — *Ibidem*, n.º 69.

38 — *Ibidem*, n.º 70.

39 — *Ibidem*, n.º 71.

72. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça responde da seguinte forma ao órgão jurisdicional nacional:

«[O] artigo 10.º CE, interpretado em conjugação com o artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 97/13, obriga o tribunal nacional a apreciar se uma regulamentação claramente incompatível com o direito comunitário [...] constitui uma ilegalidade manifesta na acepção do direito nacional em questão. Se assim for, incumbe a este tribunal extrair todas as consequências que daí decorrem, nos termos do seu direito nacional, no que respeita à revogação destes avisos [de liquidação]»⁴⁰.

73. A jurisprudência recente em matéria de reexame das decisões administrativas e judiciais definitivas pode, em nosso entender, ser sintetizada da seguinte forma.

74. Tendo em conta a importância que reveste o princípio da segurança jurídica, bem como o princípio da força de caso definitivamente julgado, tanto na ordem jurídica comunitária como nas ordens jurídicas nacionais, a regra é a de que o direito comunitário não impõe a uma autoridade nacional que revogue uma decisão definitiva por ela mesma emitida, mesmo em caso

de incompatibilidade entre esta última e o direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça.

75. Por conseguinte, é o direito processual nacional que deve aqui ser aplicado plenamente, de acordo com o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros.

76. Todavia, se ficar provado que uma regra processual nacional que obsta ao reexame de uma decisão definitiva é contrária ao princípio da equivalência e/ou ao princípio da efectividade, essa regra deverá ser afastada pelo juiz nacional

77. No que respeita mais especificamente à problemática do reexame das decisões administrativas definitivas, o artigo 10.º CE produz efeitos de natureza e intensidade diferentes consoante cada caso concreto.

78. Resulta assim do acórdão i-21 Germany e Arcor, já referido, que, no caso de uma decisão administrativa definitiva que não foi objecto de recurso contencioso, o artigo 10.º CE, em conjugação com a disposição comunitária cuja violação foi invocada, obriga pelo menos o juiz nacional que conhece do processo devido ao indeferimento

40 — *Ibidem*, n.º 72.

do pedido de reexame da decisão por parte da autoridade nacional competente, a verificar se as regras processuais do seu direito nacional não conduzem, em virtude do princípio da equivalência, à obrigatoriedade do reexame e, se necessário, à revogação da referida decisão.

79. O artigo 10.º CE impõe que aqui se mobilizem todas as ferramentas que possam estar presentes no direito processual nacional para conduzir, se este o permitir, ao reexame e, eventualmente, à revogação da decisão administrativa definitiva contrária ao direito comunitário.

80. Tratando agora da hipótese em causa no acórdão Kühne & Heitz, já referido, o Tribunal de Justiça fixou ele próprio as condições nas quais um órgão administrativo é obrigado a reexaminar uma tal decisão. É certo que, entre essas condições, a que aparece em primeiro lugar é a de que o órgão em causa disponha, em virtude do seu direito nacional, do poder de revogar a referida decisão. Por conseguinte, a existência de uma obrigação de reexame depende, antes de mais, da presença de uma regra processual nacional que confira tal faculdade ao órgão administrativo competente.

81. No entanto, termina aqui a concessão que deste modo se faz à autonomia processual dos Estados-Membros, o que se explica, segundo entendemos, pela particularidade da

situação concreta. Com efeito, perante uma interpretação errada do direito comunitário por parte de um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são susceptíveis de recurso judicial nos termos do direito interno e perante uma violação por parte do referido órgão jurisdicional da sua obrigação de reenvio prejudicial, prevista no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, o artigo 10.º tem por efeito transformar a faculdade conferida pelo direito nacional a um órgão administrativo numa obrigação de reexame de uma decisão administrativa definitiva contrária ao direito comunitário e, em função do resultado desse reexame, de revogar ou não essa decisão.

82. A solução resultante do acórdão Kühne & Heitz, já referido, permite assim, por via da aplicação do artigo 10.º CE, mitigar os efeitos negativos que provoca a ausência do reenvio prejudicial na situação prevista no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, oferecendo aos litigantes que fizeram uso das vias de recurso previstas no seu direito interno uma nova possibilidade de fazer valer os direitos que lhes confere o direito comunitário.

83. Como refere o Governo finlandês⁴¹, e bem, em nossa opinião, tendo em conta a jurisprudência actual, o acórdão Kühne & Heitz, já referido, estabeleceu as condições nas quais existe uma obrigação de reexame, qualquer que seja a situação em causa. Todavia, o direito comunitário não obsta a que o reexame tenha igualmente

41 — Observações do Governo finlandês, n.º 15.

lugar noutras circunstâncias, quando assim o permitam as disposições processuais de direito interno.

84. Na medida em que o nosso processo se situa num contexto factual e jurídico comparável ao que deu origem ao acórdão Kühne & Heitz, já referido, importa, em nossa opinião, analisar o presente pedido de decisão prejudicial com a mesma perspectiva adoptada pelo Tribunal de Justiça nesse acórdão.

B — *Quanto à primeira questão prejudicial*

85. Com esta primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio solicita, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre se, para que esteja preenchida, a condição estabelecida no acórdão Kühne & Heitz, já referido, nos termos da qual a decisão de um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, se fundamenta numa interpretação errada do direito comunitário aplicada sem que tivesse sido submetida ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial nas condições previstas no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, pressupõe ou não que o demandante no processo principal tenha invocado o direito comunitário no âmbito do recurso judicial que interpôs nos termos do direito interno contra a decisão administrativa impugnada.

86. A Kempter, o Governo finlandês e a Comissão entendem que a esta pergunta deverá ser dada uma resposta negativa.

87. Primeiro que tudo, a Comissão observa que a condição por força da qual o interessado devia ter impugnado o acto administrativo em causa perante os órgãos jurisdicionais nacionais, invocando o direito comunitário, não decorre nem da fundamentação nem da parte decisória do acórdão Kühne & Heitz, já referido.

88. O Governo finlandês considera ainda que uma tal condição poderia tornar impossível, na prática, o exercício dos direitos consagrados pela ordem jurídica comunitária e, desta feita, violar o princípio da efectividade. O referido Governo partilha igualmente do ponto de vista exposto pelo órgão jurisdicional de reenvio, segundo o qual se um órgão jurisdicional nacional não reconhecer a importância de uma questão de direito comunitário, não deve o particular interessado sofrer as consequências daí resultantes.

89. Por outro lado, a Kempter e a Comissão observam que a obrigação de reenvio prejudicial que incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais que decidem em última instância, de acordo com o artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, não poderia ficar dependente de as partes apresentarem ao órgão jurisdicional a que recorreram um pedido nesse sentido ou de invocarem uma violação do direito comunitário.

90. Quanto ao Governo da República Checa, a opinião do mesmo é a de que o reexame e a rectificação de uma decisão administrativa definitiva da administração pressupõem que o interessado tenha impugnado essa decisão perante os órgãos jurisdicionais nacionais invocando o direito comunitário apenas se os referidos órgãos jurisdicionais não tiverem, ao abrigo do direito interno, nem a faculdade nem a obrigação de aplicar o direito a título oficioso e que tal circunstância não constitua simultaneamente um obstáculo aos princípios da equivalência e da efectividade.

91. À semelhança da Kempter, do Governo finlandês e da Comissão, pensamos que, na hipótese a que se refere o acórdão Kühne & Heitz, já referido, o reexame e, eventualmente, a revogação de uma decisão administrativa definitiva, para ter em conta a interpretação de uma disposição de direito comunitário entretanto feita pelo Tribunal de Justiça, não impõem que o demandante tenha invocado o direito comunitário no âmbito do recurso judicial que interpôs nos termos do direito interno contra a decisão em causa, e isso pelas razões seguintes.

92. Em primeiro lugar, verificamos que a exigência segundo a qual o demandante devia ter invocado o direito comunitário no âmbito do seu recurso judicial interposto nos termos do direito interno não decorre de forma alguma do teor da terceira condição estabelecida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Kühne & Heitz, já referido, com vista a dar origem a uma obrigação de reexame na esfera jurídica do órgão administrativo competente. Importa citar novamente os termos

empregues pelo Tribunal de Justiça para definir esta terceira condição: o acórdão proferido pelo órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância «face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, *[fundamenta-se]* numa interpretação errada do direito comunitário aplicada sem que ao Tribunal de Justiça tivesse sido submetida uma questão prejudicial nas condições previstas no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE»⁴².

93. Com esta redacção, a terceira condição do acórdão Kühne & Heitz, já referido, assenta em dois elementos em estreita conexão um com outro. Por um lado, o facto de a decisão proferida pelo órgão jurisdicional que decide em última instância se basear numa interpretação incorrecta do direito comunitário e, por outro, o de esse mesmo órgão jurisdicional não ter submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de reenvio prejudicial, em violação do artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE.

94. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça não exige, de forma expressa, que o demandante no processo principal tenha invocado o direito comunitário perante o referido órgão jurisdicional⁴³. Pouco importa, então, que o órgão jurisdicional cujas decisões não são

42 — Acórdão Kühne & Heitz (já referido, n.º 28) (o sublinhado é meu).

43 — O simples facto de, no processo principal que deu origem ao acórdão Kühne & Heitz, já referido, a empresa recorrente ter, segundo parece, efectivamente invocado o direito comunitário perante o órgão jurisdicional nacional que decide em última instância, não nos parece ser susceptível de demonstrar que, ao formular esta terceira condição, o Tribunal estaria implicitamente a exigir que o direito comunitário fosse invocado perante o órgão jurisdicional nacional que decide em última instância. V., a este propósito, as observações de Kühne & Heitz neste processo, n.º 22. Mais concretamente, a empresa refere que, na pendência do processo que culminou com o acórdão do College van Beroep voor het bedrijfsleven, de 22 de Novembro de 1991, invocou o acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Janeiro de 1984, Ekro (327/82, Recueil, p. 107).

susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno tenha aplicado o direito comunitário por iniciativa das partes no processo principal ou por sua própria iniciativa. O que conta, atendendo à redacção adoptada pelo Tribunal de Justiça, é que a decisão judicial em causa assente numa interpretação incorrecta do direito comunitário, revelando assim uma má aplicação do mesmo, sem que esse órgão jurisdicional tenha julgado necessário submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial de interpretação.

95. Ora, esse parece ser o caso no presente processo. Com efeito, decorre da decisão de reenvio que, embora seja verdade que a Kempter não invocou o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3665/87 nem perante o Finanzgericht Hamburg nem perante o Bundesfinanzhof, ainda assim estes dois órgãos jurisdicionais, pelo menos em parte, decidiram com base no referido regulamento, interpretando-o de forma incorrecta⁴⁴.

96. Em segundo lugar, importa ter presente que a solução encontrada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, está intimamente ligada, em conformidade com o teor da terceira condição estabelecida pelo mesmo, à obrigação de reenvio prejudicial que incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões não são susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno, por força do artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE. Ora, à semelhança da Kempter e da Comissão, consideramos que esta obrigação não fica condicionada nem

pelo facto de o demandante no processo principal ter pedido ao órgão jurisdicional em causa que submetesse ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, nem pela exigência de este ter invocado o direito comunitário na fundamentação jurídica do seu pedido.

97. Fazer uma interpretação da terceira condição estabelecida pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, no sentido de que o demandante no processo principal devia ter invocado o direito comunitário perante o órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância teria, segundo cremos, o enorme inconveniente de criar indirectamente um novo caso de dispensa da obrigação de reenvio prejudicial que vincula este tipo de órgão jurisdicional, por força do artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, tal como interpretado até agora pelo Tribunal de Justiça.

98. A este propósito, importa recordar que a razão de ser principal da obrigação de reenvio prejudicial é a de impedir o surgimento e a consolidação de uma jurisprudência nacional que padeça de erros de interpretação ou que faça má aplicação do direito comunitário⁴⁵. Esta obrigação está a nível da posição estratégica que ocupam os órgãos jurisdicionais superiores nas ordens jurídicas nacionais. Com efeito, em conformidade com a sua função tradicional de uniformização do direito, incumbe a estes

44 — V. decisão de reenvio na sua versão francesa, p. 8, alínea b), e observações da Kempter, n.ºs 1 e 2.

45 — V., nomeadamente, neste sentido, acórdão de 15 de Setembro de 2005, Intermodal Transports (C-495/03, Colect., p. I-8151, n.º 29, e jurisprudência aí referida).

órgãos assegurar uma aplicação correcta e efectiva do direito comunitário por parte dos restantes órgãos jurisdicionais nacionais. Acresce que esses órgãos conhecem em sede de última instância dos recursos destinados a garantir a protecção dos direitos conferidos aos particulares pelo direito comunitário.

artigo 234.º CE que a forma de desencadear um eventual pedido de decisão prejudicial assenta inteiramente na apreciação que esse órgão jurisdicional faça acerca da pertinência e da necessidade do referido reenvio, e que não está de forma alguma condicionada pela natureza da fundamentação invocada pelas partes no processo principal perante esse mesmo órgão jurisdicional.

99. Segundo a jurisprudência resultante do acórdão de 6 de Outubro de 1982, Cilfit e o.⁴⁶, os órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial de direito interno «são obrigados a cumprir o seu dever de reenvio sempre que uma questão de direito comunitário neles seja suscitada, a menos que conclua que a questão não é pertinente ou que a disposição comunitária em causa foi já objecto de uma interpretação por parte do Tribunal de Justiça ou que a correcta aplicação do direito comunitário se impõe com tal evidência que não dá lugar a qualquer dúvida razoável»⁴⁷.

100. Em contrapartida, não decorre dessa jurisprudência que um órgão jurisdicional nacional, cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial de direito interno, possa ficar dispensado da sua obrigação de submeter um pedido de decisão prejudicial de interpretação, uma vez que as partes no processo principal não invocaram perante o referido órgão jurisdicional um fundamento jurídico baseado no direito comunitário. Pelo contrário, decorre da jurisprudência relativa às condições de implementação do

101. Ao instituir um processo de cooperação directa entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, o reenvio prejudicial assenta, com efeito, num diálogo de juiz a juiz. Ao longo deste processo, as partes no processo principal são apenas convidadas a apresentar observações no quadro jurídico definido pelo órgão jurisdicional de reenvio⁴⁸. Segundo o Tribunal de Justiça, «[d] entro dos limites fixados pelo artigo 177.º do Tratado, cabe assim apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais decidir do princípio e do objecto de um eventual recurso ao Tribunal de Justiça e cabe igualmente apenas a estes julgar se se consideram suficientemente esclarecidos pela decisão prejudicial proferida a seu pedido ou se lhes parece necessário submeter de novo o assunto à apreciação do Tribunal de Justiça»⁴⁹.

102. Importa de igual modo mencionar que o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Cilfit e o., já referido, precisou o significado da expressão «sempre que uma questão desta

46 — 283/81, Recueil, p. 3415.

47 — Acórdão Intermodal Transports (já referido, n.º 33).

48 — Despacho de 28 de Abril de 1998, Reisebüro Binder (C-116/96 REV, Colect., p. I-1889, n.º 7)

49 — *Ibidem*, n.º 8.

natureza seja suscitada», na aceção do artigo 234.º, segundo e terceiro parágrafos, CE, com o objectivo de definir em que condições um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são susceptíveis de recurso judicial de direito interno está obrigado a apresentar ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial.

103. Nessa ocasião, o Tribunal de Justiça afirmou que o reenvio prejudicial não constitui uma via de recurso ao dispor das partes no âmbito de um litígio que corre os seus termos perante um órgão jurisdicional nacional. Segundo o Tribunal, «[n]ão basta, por conseguinte, que uma parte defenda que o litígio levanta uma questão de interpretação do direito comunitário para que o órgão jurisdicional de reenvio em causa seja obrigado a considerar que existe uma questão suscitada na aceção do artigo [234.º CE]. Em contrapartida, incumbe ao mesmo órgão, se for necessário, submeter oficiosamente ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial»⁵⁰.

104. Por outro lado, num outro acórdão, o Tribunal de Justiça salientou, por um lado, que «o facto de as partes no processo principal não terem suscitado, perante o órgão jurisdicional nacional, uma questão de direito comunitário não se opõe a que o Tribunal de Justiça possa ser chamado pelo órgão jurisdicional nacional a pronunciar-se em sede de reenvio prejudicial» e, por outro, que, «[a]o prever o reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça sempre que uma ‘questão seja suscitada perante o órgão jurisdicional nacional’, [o artigo 234.º, segundo e terceiro parágrafos, CE] não limita esse reenvio aos

casos em que uma ou outra parte no processo principal tenha tomado a iniciativa de suscitar uma questão de interpretação ou de validade do direito comunitário, abrangendo igualmente os casos em que a essa questão é suscitada oficiosamente pelo órgão jurisdicional quando considera que uma decisão do Tribunal de Justiça sobre essa questão é ‘necessária para proferir a sua decisão’»⁵¹.

105. Resulta dessa jurisprudência que, uma vez que a aplicação do direito comunitário se revela necessária a um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são susceptíveis de recurso judicial de direito interno com vista à resolução de um litígio que lhe foi submetido, o artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, impõe a esse órgão jurisdicional que submeta ao Tribunal de Justiça qualquer questão de interpretação que tenha surgido, ainda que o direito comunitário não tenha sido invocado na fundamentação jurídica do demandante no processo principal, sem prejuízo, todavia, das variantes que o Tribunal de Justiça admitiu no acórdão Cilfit e o., já referido, e recentemente recordadas pelo mesmo Tribunal no seu acórdão Intermodal Transports, já referido.

106. Esta análise não significa que um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial de direito interno esteja, por força do direito comunitário, obrigado a invocar

50 — Acórdão Cilfit e o. (já referido, n.º 9).

51 — Acórdão de 16 de Junho de 1981, Salonia (126/80, Recueil, p. 1563, n.º 7). Salientamos que, no acórdão Cilfit e o., já referido, o Tribunal de Justiça precisou que «resulta da conjugação do segundo e terceiro parágrafos do [artigo 234.º CE] que os órgãos jurisdicionais visados pelo terceiro parágrafo gozam do mesmo poder de apreciação que quaisquer outros órgãos jurisdicionais nacionais quanto à questão de saber se uma decisão sobre uma questão de direito comunitário é necessária para lhes permitir proferir a sua decisão» (n.º 10).

oficiosamente um fundamento baseado nesse direito. Significa tão somente que, numa situação em que as partes no processo principal não tenham invocado o direito comunitário, a partir do momento em que esse órgão jurisdicional nacional disponha, ao abrigo do seu direito nacional, do poder de apreciar oficiosamente a legalidade de um acto administrativo à luz do direito comunitário e que entenda que a aplicação desse direito é necessária para a sua decisão, o mesmo fica em princípio obrigado a submeter ao Tribunal de Justiça um reenvio prejudicial de interpretação. Caso o órgão jurisdicional nacional não cumpra esta obrigação e a decisão que tome seja fundamentada numa interpretação errada do direito comunitário, estará preenchida a terceira condição estabelecida no acórdão Kühne & Heitz.

107. Em terceiro lugar, entendemos que uma interpretação segundo a qual esta terceira condição pressupõe, para que esteja preenchida, que o demandante no processo principal tenha invocado o direito comunitário, dificilmente seria compreensível numa situação como a do caso *sub judice*.

108. Com efeito, resulta da decisão de reenvio que a exigência que se veio a revelar contrária ao direito comunitário, segundo a qual, relembre-se, tratando-se de uma restituição não diferenciada, a prova de que o produto em causa foi de facto importado num país terceiro nos doze meses seguintes à data de aceitação da declaração de

exportação podia ser solicitada mesmo após o pagamento desse auxílio, corresponde a uma prática do Hauptzollamt há muito estabelecida, que era sustentada quer pela jurisprudência do Finanzgericht Hamburg quer pela do Bundesfinanzhof⁵².

109. Nestas condições, poder-se-á realmente censurar um litigante pelo facto de não ter baseado no direito comunitário o recurso que interpôs para um órgão jurisdicional de reenvio que decide em última instância, no caso vertente o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87, quando este artigo, tal como era interpretado e aplicado de forma constante pelos órgãos jurisdicionais nacionais, anteriormente ao acórdão Emsland-Stärke, já referido, não lhe teria permitido ganhar a causa? A resposta a esta pergunta parece-nos óbvia e podemos compreender que, num tal contexto, o litigante funde a sua estratégia jurídica noutros fundamentos que não os de direito comunitário⁵³.

110. É por esta razão que, à luz de todas as considerações precedentes, propomos que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão prejudicial que, para que esteja preenchida, a condição estabelecida no

52 — V. decisão de reenvio na sua versão francesa, pp. 9 e 10.

53 — Uma resposta diferente poderia incitar os litigantes a invocar o direito comunitário apenas como medida de precaução na eventualidade de, num futuro incerto, a decisão proferida pelo órgão jurisdicional nacional que decide em última instância viesse a ser posteriormente contrariada por um acórdão do Tribunal de Justiça, o que não nos parece ser o objectivo principal do efeito directo do direito comunitário.

acórdão Kühne & Heitz, já referido, nos termos da qual a decisão de um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, se fundamenta numa interpretação errada do direito comunitário aplicada sem que ao Tribunal de Justiça tivesse sido submetida uma questão prejudicial nas condições previstas no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, não pressupõe que o demandante no processo principal tenha invocado o direito comunitário no âmbito do recurso judicial que interpôs nos termos do direito interno contra a decisão administrativa impugnada.

113. Da fundamentação da decisão de reenvio decorre que a segunda questão, formulada de forma geral pelo Finanzgericht Hamburg, comporta dois aspectos⁵⁴.

114. Por um lado, o Finanzgericht Hamburg interroga-se sobre o alcance da quarta condição estabelecida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Kühne & Heitz, já referido, ou seja, a condição segundo a qual o interessado devia ter-se dirigido ao órgão administrativo imediatamente após ter tido conhecimento da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

C — Quanto à segunda questão prejudicial

111. Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio solicita ao Tribunal de Justiça que declare se, para além das condições fixadas no acórdão Kühne & Heitz, já referido, a possibilidade de requerer o reexame e a rectificação de uma decisão administrativa definitiva contrária ao direito comunitário está limitada temporalmente por força de princípios superiores do direito comunitário.

112. Lembramos que esta questão tem a sua génese no contexto particular do processo principal, isto é, que foi unicamente por carta de 16 de Setembro de 2002, ou seja, 19 meses após ter sido proferido o acórdão Emsland-Stärke, já referido, que a Kempter requereu ao Hauptzollamt a revogação da decisão de reembolso de 10 de Agosto de 1995.

115. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, de forma mais geral, se, para além desta quarta condição, importa igualmente considerar que a possibilidade de requerer o reexame e a revogação de uma decisão administrativa contrária ao direito comunitário está limitada temporalmente por razões de segurança jurídica, ou se, inversamente, não está sujeita a qualquer limite temporal. Na medida em que a administração nacional deve aplicar a interpretação de uma disposição de direito comunitário adoptada pelo Tribunal de Justiça num acórdão proferido a título prejudicial às relações jurídicas constituídas antes desse acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade com o direito comunitário de uma limitação temporal da possibilidade de requerer, com fundamento no acórdão

54 — V. n.ºs 31 a 35 das presentes conclusões.

Emsland-Stärke, já referido, o reexame e a revogação de uma decisão administrativa que se tornou definitiva e que viola o direito comunitário.

116. Assim, o órgão jurisdicional de reenvio solicita, em substância, ao Tribunal de Justiça que declare se o direito comunitário se opõe a que a possibilidade de requerer o reexame e a revogação de uma decisão administrativa que adquiriu carácter definitivo após esgotadas as vias de recurso internas e que se revela contrária ao direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça, sem que o órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância tivesse submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, esteja sujeita a um limite temporal.

117. Nas suas observações escritas, a Kempter sublinha desde logo que o direito comunitário não comporta nenhuma disposição específica quanto ao prazo de caducidade ou de prescrição de um pedido de reexame. Acrescenta ainda que, em conformidade com o acórdão Kühne & Heitz, já referido, o interessado só pode invocar o seu direito ao reexame da decisão administrativa se tal for permitido por uma disposição nacional. Para decidir se este direito está ou não limitado no tempo, haverá que ter em consideração as disposições do direito nacional em matéria de prescrição.

118. A Kempter alega igualmente que, na eventualidade de serem aplicadas por analogia as disposições comunitárias que regem os prazos de caducidade ou de prescrição, o seu requerimento não deveria ser considerado extemporâneo. A esse respeito, a Kempter adianta vários argumentos. Assim, refere nomeadamente que foi necessário decorrer um determinado tempo para que a interpretação feita pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Emsland-Stärke, já referido, desse origem na Alemanha a uma nova prática administrativa e a uma alteração na jurisprudência. Com efeito, a Kempter afirma que o referido acórdão do Tribunal de Justiça foi tido em conta na jurisprudência nacional apenas com o acórdão do Bundesfinanzhof de 21 de Março de 2002.

119. Em qualquer caso, a Kempter considera que, na medida em que um pedido de revogação da decisão de reembolso fundado exclusivamente no direito nacional não tem qualquer hipótese de proceder, um eventual prazo comunitário de prescrição nunca poderia começar a correr antes da data de apresentação das conclusões do advogado-geral P. Léger no processo que deu origem ao acórdão Kühne & Heitz, já referido, ou seja, 17 de Junho de 2003. Com efeito, foi nas referidas conclusões que o artigo 10.º CE foi pela primeira vez interpretado no sentido de que uma tal decisão devia poder ser reexaminada. Tendo sido apresentado antes dessa data, o

pedido de Kempter não poderia ser tido por extemporâneo⁵⁵.

120. A propósito da quarta condição estabelecida pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, nos termos da qual «o interessado [...] dirigiu[-se] ao órgão administrativo imediatamente depois de ter tido conhecimento da [...] jurisprudência [comunitária]» de onde decorre a ilegalidade da decisão administrativa definitiva, os Governos da República Checa e da Finlândia partilham da opinião manifestada pelo órgão jurisdicional de reenvio de que o prazo subjectivo assim criado pelo Tribunal de Justiça para se requerer a revisão de uma tal decisão deveria estar relacionado com o conhecimento efectivo dessa jurisprudência por parte do interessado.

121. Para além da condição assim estabelecida pelo Tribunal de Justiça no referido acórdão, os mesmos Governos consideram que o direito comunitário não se opõe a

que o direito de requerer o reexame de uma decisão administrativa ilegal esteja sujeito a um limite temporal. As regras processuais nacionais poderiam, por isso, validamente prever que este tipo de pedido deve ser efectuado dentro de determinados prazos. A compatibilidade destes prazos com o direito comunitário deveria ser apreciada à luz do princípio da equivalência (que exige que os prazos não sejam menos favoráveis do que os previstos pelas regras relativas às reclamações de natureza interna semelhantes) e do princípio da efectividade (que exige que os prazos não tornem impossível na prática o exercício dos direitos conferidos pelo direito comunitário).

122. A Comissão refere que, em sua opinião, a segunda questão prejudicial respeita apenas ao período compreendido entre a prolação do acórdão do Tribunal de Justiça de onde decorre a ilegalidade da decisão administrativa e o pedido de reexame e de revogação da referida decisão apresentado por Kempter, ou seja, no caso vertente, mais de 19 meses. No entender da Comissão, o órgão jurisdicional de reenvio, em contrapartida, não parece atender ao lapso de tempo que decorreu entre este pedido e a adopção da decisão administrativa inicial (ou seja, a decisão de reembolso de 10 de Agosto de 1995) ou o momento em que a demandante teve conhecimento do acórdão do Tribunal de Justiça de onde decorre a ilegalidade da referida decisão (ou seja, o dia 1 de Julho de 2002, quando o acórdão do Bundesfinanzhof, de 21 de Março de 2002, lhe foi transmitido por fax).

55 — A Kempter baseia esta argumentação no acórdão de 25 de Julho de 1991, Emmott (C-208/90, Colect., p. I-4269), em que o Tribunal de Justiça declarou que «que o direito comunitário obsta a que as autoridades competentes de um Estado-Membro invoquem normas processuais nacionais relativas aos prazos no âmbito de um pedido de um particular perante os órgãos jurisdicionais nacionais no sentido de obter a protecção dos direitos que lhe são directamente conferidos pelo artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social], enquanto esse Estado-Membro não tiver transposto correctamente as disposições dessa directiva para a ordem jurídica interna».

123. Por outro lado, a Comissão alega que não é favorável à fixação de um prazo a nível comunitário, em virtude do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros. Por razões de segurança jurídica, a Comissão propõe que se complete a quarta condição contida no acórdão Kühne & Heitz, já referido, estipulando-se que esta requer que o interessado se tenha dirigido ao órgão administrativo imediatamente após ter tomado conhecimento do acórdão prejudicial do Tribunal de Justiça e num determinado lapso de tempo, a contar da prolação do mesmo acórdão, que seja razoável à luz dos princípios de direito nacional e conforme com os princípios da equivalência e da efectividade.

124. Perante estes argumentos, importa antes de mais analisar o alcance desta quarta condição, que prevê que «o interessado se dirigiu ao órgão administrativo imediatamente depois de ter tido conhecimento da [...] jurisprudência [do Tribunal de Justiça]».

125. Se atendermos à génese da referida condição, ou seja, as circunstâncias do processo que deu origem ao acórdão Kühne & Heitz, já referido, constatamos que a empresa recorrente tinha solicitado, por cartas de 13 de Dezembro de 1994 e de 3 de Janeiro de 1995, o pagamento das restituições à exportação cujo reembolso lhe havia sido reclamado, enquanto o acórdão Voogd Vleesimport en -export, já referido, tinha sido proferido pelo Tribunal de Justiça entre dois e três meses antes, ou seja, em 5 de Outubro de 1994. O órgão jurisdicional de reenvio interrogava-se então sobre a questão de saber se não conviria «derrogar o carácter

definitivo da decisão administrativa num caso [em que, entre outras circunstâncias,] o interessado [se dirigiu] ao órgão administrativo imediatamente depois de ter tomado conhecimento [do] acórdão do Tribunal de Justiça»⁵⁶.

126. Ao atender a esta circunstância na fundamentação do seu acórdão e ao referir na respectiva parte decisória, é provável que, tendo em conta o contexto do processo principal, o Tribunal de Justiça tenha, na realidade, pretendido atribuir relevância ao facto de a demandante se ter dirigido ao órgão administrativo imediatamente após a prolação do acórdão do Tribunal de Justiça que revelou o carácter ilegal da decisão administrativa impugnada.

127. Ao transformar de seguida esta «circunstância» em «condição» no seu acórdão i-21 Germany e Arcor, já referido, o Tribunal de Justiça manteve, todavia, a mesma redacção e não especificou se conviria entender esta condição como reportando-se ao conhecimento efectivo do acórdão prejudicial ou se a mesma devia ser interpretada como reportando-se à data em que o mesmo foi proferido.

128. Face aos termos utilizados pelo Tribunal de Justiça, compreendemos a

56 — Acórdão Kühne & Heitz (já referido, n.º 17).

interpretação proposta pelo órgão jurisdicional de reenvio e apoiada pelos Governos da República Checa e da Finlândia, segundo a qual a expressão «ter tido conhecimento da jurisprudência do Tribunal de Justiça» se reporta ao momento em que o demandante foi efectivamente informado dessa jurisprudência e não à data em que foi proferido o acórdão do Tribunal de Justiça.

129. No entanto, tendo em conta a importância que deve ser dada ao princípio da segurança jurídica e, em particular à exigência de certeza das situações jurídicas, não estamos de acordo que seja esta a interpretação a acolher.

130. Com efeito, a referida interpretação favoreceria a dimensão subjectiva da condição assim estabelecida pelo Tribunal de Justiça, o que poderia desencadear dificuldades quanto à prova do momento em que se tem conhecimento efectivo da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Em contrapartida, a tomada em consideração da data da prolação de um acórdão do Tribunal de Justiça, isenta de qualquer dimensão subjectiva, parece-nos mais conforme com os imperativos que resultam do princípio da segurança jurídica, como o da certeza das situações jurídicas.

131. No entanto, poderíamos objectar, com razão, que a exigência segundo a qual o interessado deve ter-se dirigido ao órgão administrativo imediatamente após a prolação de

um acórdão prejudicial do Tribunal de Justiça que revelou o carácter ilegal da decisão administrativa contestada, seria excessiva num contexto como aquele em causa no processo principal. Com efeito, relembramos que decorre dos autos que foi necessário decorrer um determinado tempo para que a interpretação acolhida pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Emsland-Stärke, já referido, desse origem na Alemanha a uma nova prática administrativa e a uma alteração na jurisprudência. Na verdade, este acórdão do Tribunal de Justiça só passou a ser tomado em linha de conta na jurisprudência nacional após um acórdão do Bundesfinanzhof de 21 Março de 2002. Além disso, como sugere a Kempter nas suas observações escritas, importaria ter em conta o facto de, por um lado, o referido acórdão do Tribunal de Justiça não dizer respeito ao Regulamento n.º 3665/87, mas ao seu antecessor, o Regulamento n.º 2730/79, e, por outro lado, a interpretação segundo a qual a produção de provas suplementares apenas pode ser imposta previamente à concessão da restituição à exportação não decorreria da parte decisória do acórdão, mas do n.º 48 da sua fundamentação. Nestas condições, poderia parecer injusto imputar à Kempter o facto de não ter apresentado ao Hauptzollamt um pedido de reexame imediatamente após ter sido proferido o acórdão prejudicial do Tribunal de Justiça.

132. Estas observações demonstram os inconvenientes inerentes a uma interpretação restritiva da condição segundo a qual «o interessado se dirigiu ao órgão administrativo imediatamente depois de ter tido conhecimento da [...] jurisprudência [do Tribunal de Justiça]». É assim, em nossa

opinião, a própria existência desta condição que deve ser posta em causa.

direito comunitário, como as que estão em causa no processo principal, não deveria, em nossa opinião, ser fixado directamente pelo Tribunal de Justiça.

133. Importa, contudo, salientar que, perante a importância do princípio da segurança jurídica, parece legítima a procura de um enquadramento temporal para os pedidos de reexame e de revogação de decisões administrativas que adquiriram carácter definitivo após esgotadas as vias de recurso internas e que revelam ser contrárias ao direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça, sem que o órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância tivesse submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial. O direito comunitário não se opõe, portanto, a que a possibilidade de apresentar os referidos pedidos esteja limitada temporalmente. Resta então determinar o método segundo o qual esse enquadramento temporal pode ser instituído.

136. Estaria também, a nosso ver, de acordo com o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros relegar para estes a fixação do prazo em que os referidos pedidos podem ser apresentados. Esta solução parece ser a mais próxima da adoptada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, tendo em vista conciliar o princípio do primado do direito comunitário com o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros e o da segurança jurídica.

134. Nesta perspectiva, não julgamos satisfatório que se conceba esse enquadramento temporal como uma condição para a origem de uma obrigação de reexame, por força do artigo 10.º CE, a par das outras condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido.

135. Além disso, na medida em que constitui uma modalidade processual de aplicação da obrigação de reexame resultante do artigo 10.º CE, o limite temporal para a apresentação de pedidos de reexame e de revogação de decisões administrativas que se tornaram definitivas e contrárias ao

137. Uma tal remissão para as regras processuais nacionais dos Estados-Membros que devem, obviamente, respeitar os princípios da equivalência e da efectividade estaria, aliás, em sintonia com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que reconhece a compatibilidade com o direito comunitário da fixação pelos Estados-Membros de prazos razoáveis de recurso sob pena de caducidade. Esta jurisprudência tem a sua origem e as suas aplicações mais frequentes no contencioso ligado à restituição de imposições

nacionais indevidamente cobradas à luz do direito comunitário.

138. Resulta da referida jurisprudência que, na falta de regulamentação comunitária em matéria de restituição de imposições nacionais indevidamente cobradas, compete à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e regular as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário, contanto que estas modalidades não sejam menos favoráveis do que as das acções análogas de natureza interna nem tornem, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária⁵⁷. O Tribunal de Justiça reconheceu a compatibilidade com o direito comunitário da fixação, nas regras processuais nacionais, de prazos razoáveis de recurso, sob pena de caducidade, que «traduz a aplicação do princípio fundamental da segurança jurídica, que protege simultaneamente o contribuinte e a administração interessada»⁵⁸. Com efeito, «esses prazos não são susceptíveis de tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária»⁵⁹. Por outro lado, o facto

de o Tribunal de Justiça ter proferido um acórdão prejudicial sobre a interpretação da disposição de direito comunitário em causa não tem qualquer incidência sobre a compatibilidade com o direito comunitário da fixação, nas regras processuais nacionais, de prazos razoáveis de recurso, sob pena de caducidade⁶⁰.

139. O Tribunal de Justiça transpôs também esse mesmo raciocínio para a matéria da responsabilidade dos Estados-Membros por violação do direito comunitário, segundo uma lógica comparável àquela que aqui propomos ao Tribunal de Justiça que adopte. Com efeito, se as condições em que um Estado-Membro está obrigado a reparar os danos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe são imputáveis foram directamente estabelecidas pelo Tribunal de Justiça⁶¹, é, em contrapartida, no âmbito do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, contanto que as condições fixadas pelas legislações

57 — V., nomeadamente, acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe (33/76, Colect., p. 813, n.º 5), e Comet (45/76, Recueil, p. 2043, n.ºs 13 e 16, Colect., p. 835); de 17 de Julho de 1997, Haahr Petroleum (C-90/94, Colect., p. I-4085, n.º 46); de 15 de Setembro de 1998, Edis (C-231/96, Colect., p. I-4951, n.ºs 19 e 34); e de 17 de Junho de 2004, Recheio — Cash & Carry (C-30/02, Colect., p. I-6051, n.º 17).

58 — Acórdãos Rewe (já referido, n.º 5) e Comet (já referido, n.º 18). V. igualmente, no mesmo sentido, acórdãos Haahr Petroleum (já referido, n.º 48); Edis (já referido, n.º 20); e Recheio — Cash & Carry (já referido, n.º 18).

59 — Acórdão Edis (já referido, n.º 35).

60 — V. acórdãos Rewe (já referido, n.º 7) e Edis (já referido, n.º 20). Foi assim declarado neste último acórdão que «o facto de o Tribunal de Justiça ter proferido um acórdão prejudicial em matéria de interpretação de uma disposição de direito comunitário sem limitar os seus efeitos no tempo não obsta a que um Estado-Membro aplique às acções para restituição de imposições cobradas em violação dessa disposição um prazo nacional de caducidade» (n.º 26).

61 — Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que são três estas condições, a saber, que a norma de direito comunitário violada vise atribuir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas (v., nomeadamente, acórdão Köbler, já referido, n.º 51). O Tribunal de Justiça precisou igualmente que estas três condições «são necessárias e suficientes para instituir em favor dos particulares um direito a obter reparação, sem no entanto impedir que a responsabilidade do Estado possa ser efectuada em condições menos restritivas com base no direito nacional» (acórdão Köbler, já referido, n.º 57).

nacionais em sede de ressarcimento de danos, nomeadamente as relativas ao prazo, respeitem os princípios da equivalência e da efectividade⁶². O Tribunal de Justiça admitiu, também aqui, que «a fixação de prazos razoáveis de propositura de acções, cujo desrespeito implique a sua preclusão, satisfaz, em princípio, esta exigência, na medida em que constitui uma aplicação do princípio fundamental da segurança jurídica»⁶³.

140. De acordo com esta jurisprudência assente do Tribunal de Justiça respeitadora da autonomia processual dos Estados-Membros, consideramos que estes últimos podem exigir, em nome do princípio da segurança jurídica, que o reexame e revogação de uma decisão administrativa que se tornou definitiva e contrária ao direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça, seja apresentada perante a administração competente num prazo razoável.

141. Caberá, portanto, ao Finanzgericht Hamburg verificar se o direito processual alemão prevê um prazo para a apresentação de um pedido de reexame e de revogação de uma decisão administrativa que se tornou definitiva, como aquela que está em causa no processo principal. Se for esse o caso, o Finanzgericht Hamburg deverá assegurar-se que a regra processual que fixa o referido prazo está em conformidade com os

princípios comunitários da equivalência e da efectividade.

142. Propomos, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça responda ao órgão jurisdicional de reenvio que o direito comunitário não se opõe a que a possibilidade de requerer o reexame e a revogação de uma decisão administrativa que adquiriu carácter definitivo após esgotadas as vias de recurso internas e que se revela contrária ao direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça, sem que o órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância tivesse submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, esteja sujeita, em virtude do princípio da segurança jurídica, a um limite temporal. Compete aos Estados-Membros fixar, em conformidade com os princípios comunitários da equivalência e da efectividade, o prazo no qual o referido pedido deve ser apresentado.

143. Finalmente, se o Tribunal de Justiça, ao contrário da decisão que propomos, não pretender reapreciar a quarta condição estabelecida no seu acórdão Kühne & Heitz, já referido, deverá, por um lado, especificar o respectivo sentido e, por outro lado, prever que esta condição se aplica apenas supletivamente, isto é, quando as regras processuais internas de um Estado-Membro não fixaram prazos para a apresentação de pedidos de reexame e de revogação de decisões administrativas definitivas.

62 — V., nomeadamente, acórdãos de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.ºs 41 a 43); de 10 de Julho de 1997, Palmisani (C-261/95, Colect., p. I-4025, n.º 27); e Köbler (já referido, n.º 58).

63 — Acórdão Palmisani (já referido, n.º 28).

VI — Conclusão

144. À luz de todas as considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais colocadas pelo Finanzgericht Hamburg:

- «1. Para que esteja preenchida, a condição estabelecida no acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Janeiro de 2004, *Kühne & Heitz (C-453/00)*, nos termos da qual a decisão de um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, se fundamenta numa interpretação errada do direito comunitário aplicada sem que ao Tribunal de Justiça tivesse sido submetida uma questão prejudicial nas condições previstas no artigo 234.º, terceiro parágrafo, CE, não pressupõe que o demandante no processo principal tenha invocado o direito comunitário no âmbito do recurso judicial que interpôs nos termos do direito interno contra a decisão administrativa impugnada.

2. O direito comunitário não se opõe a que a possibilidade de requerer o reexame e a revogação de uma decisão administrativa que adquiriu carácter definitivo após esgotadas as vias de recurso internas e que se revela contrária ao direito comunitário tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça, sem que o órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância tivesse submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, esteja sujeita, em virtude do princípio da segurança jurídica, a um limite temporal. Compete aos Estados-Membros fixar, em conformidade com os princípios comunitários da equivalência e da efectividade, o prazo no qual o referido pedido deve ser apresentado.»