Quando, após a fixação definitiva do contingente pelo Conselho, a Comissão procede à distribuição da parte disponível, pode autorizar a apresentação de novos pedidos mas deve, nos termos do n.° 3 da citada disposição, satisfazer prioritariamente os pedidos que não puderam ser atendidos devido à suspensão e que, por terem sido confirmados, aguardam decisão. Se o volume desses pedidos ultrapassar a quantidade disponível, deve aplicar-se a regra de distribuição *pro rata*.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 217/87 *

I — Factos e tramitação processual

1. *Quadro jurídico da acção principal*

O Regulamento n.° 604/83 do Conselho [1] submeteu, para os anos de 1983 a 1986, as importações de produtos da sub-posição 07.06 A da pauta aduaneira comum, entre os quais se contam as raízes de mandioca, originárias de países terceiros, a um direito nivelador à importação limitado a 6 % *ad valorem*, no máximo, dentro dos limites de determinados contingentes pautais anuais. Relativamente a determinados países terceiros que não são membros do GATT, referidos na acção principal, um contigente pautal de 370 000 toneladas foi previsto, para 1983, pelo próprio Regulamento n.° 604/83, devendo as quantidades para os três anos seguintes ser fixadas posteriormente pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão.

O Regulamento n.° 3656/83 da Comissão [2] de 23 de Dezembro de 1983, que estabelece regras de execução do regime de importação aplicável aos produtos em causa para 1984, 1985 e 1986 estabelece no seu artigo 2.°:

«1. Os pedidos de certificados de importação a título de cada um dos anos de 1984, 1985 e 1986 podem ser depositados junto das autoridades dos Estados-membros desde meados de Dezembro, sob reserva de que a sua validade se iniciará no mês de Janeiro seguinte.

2. As indicações relativas ao nome do importador, às quantidades pedidas na sua origem, serão transmitidas por telex pelos Estados-membros à Comissão, o mais tardar na quinta-feira da semana seguinte àquela em que o pedido tiver sido apresentado.

3. O mais tardar na sexta-feira da semana seguinte à da transmissão referida no n.° 2, a Comissão fixará, se for caso disso, em proporção dos pedidos, as quantidades para as quais os certificados serão emitidos por país ou grupo de países referidos no artigo 1.° do Regulamento n.° 604/83.

...»

* Língua do processo: neerlandês.

1 — JO 1983, L 72, p. 3; EE 02 F9 p. 269.

2 — JO 1983, L 361, p 32; EE 03 F29 p. 177.

O Regulamento n.° 758/86 do Conselho, de 10 de Março de 1986 [3], que fixa o contingente pautal para 1986, aplicável aos produtos em causa, entrou em vigor em 16 de Março de 1986. O Conselho fixou este contingente em 200 000 toneladas, segundo proposta apresentada nesse sentido pela Comissão em Novembro de 1985 e atendendo à circunstância de que, do contingente de 300 000 toneladas fixado para 1985, só tinham sido utilizadas 120 000 toneladas.

Todavia, a Comissão tinha anunciado que proporia ao Conselho aumentar este contingente caso ele se revelasse insuficiente. Quando tal se verificou, o Conselho, sob proposta da Comissão, elevou o contingente relativo a 1986 para 300 000 toneladas, através do Regulamento n.° 1898/86, que entrou em vigor em 20 de Junho desse ano [4].

2. *Antecedentes da acção principal*

A fim de evitar que a fixação tardia pelo Conselho do contingente para 1986 desse lugar à interrupção das importações, a Comissão aprovou antecipadamente, no decurso das primeiras semanas de 1986, a concessão de certificados de importação cujos pedidos lhe tinham sido transmitidos pelas autoridades nacionais. Com base na autorização comunicada pela Comissão, em 5 de Fevereiro de 1986, o demandado na acção principal forneceu assim um certificado de importação para 30 795 toneladas de mandioca, proveniente da China, à primeira demandante.

No entanto, em meados de Fevereiro de 1986, a Comissão constatou que os pedidos de certificados de importação apresentados junto das instâncias nacionais, acrescentados aos certificados já entregues, ameaçavam ultrapassar o montante do contingente pautal que o Conselho iria presumivelmente fixar. Até então, a Comissão tinha dado o seu acordo para a concessão de certificados relativos a uma quantidade total de 130 000 toneladas, enquanto que os pedidos provenientes de diversos Estados-membros e comunicados entre 11 e 19 de Fevereiro abrangiam uma quantidade total de 87 020,261 toneladas.

Por telex de 20 de Fevereiro de 1986, a Comissão assinalou portanto às autoridades nacionais em causa, em resposta aos pedidos de certificados apresentados por estas e ainda não deferidos, que nenhum novo certificado podia ser concedido enquanto o Conselho não tivesse adoptado o regulamento fixando o contingente pautal para 1986.

Entre os pedidos de certificados já apresentados figuravam dois pedidos dos recorrentes, referentes um a 15 300 toneladas e o outro a 5 000 toneladas, de raízes de mandioca provenientes da China, apresentados respectivamente em 12 e 20 de Fevereiro de 1986 pela segunda demandante, em nome da primeira demandante na acção principal, e transmitidos à Comissão pela demandada na acção principal em 13 e 20 de Fevereiro de 1986.

Por telex de 25 e 26 de Fevereiro de 1986, o demandado indeferiu os dois pedidos e liberou as cauções constituídas. Por dois requerimentos apresentados em 21 de Março de 1986, os demandantes na acção principal apresentaram conjuntamente um recurso, contra estas duas decisões de indeferimento, para o Collège van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Quando, pelo Regulamento n.° 758/86, o Conselho fixou em 200 000 toneladas o

3 — JO 1986, L 72, p. 1.
4 — JO 1986, L 164, p. 1.

contingente pautal para 1986, a Comissão fez saber às instâncias nacionais competentes, por telex de 21 de Março de 1986, que, para assegurar a todos os importadores igualdade de acesso às 70 000 toneladas relativamente às quais não tinham ainda sido fornecidos certificados, a Comissão iria aplicar a regra da proporcionalidade referida no artigo 2.°, n.° 3 do Regulamento n.° 3656/83. A Comissão prolongou o prazo de apresentação dos pedidos de certificados de importação até 24 de Março de 1986 às 15h00 (posteriormente até às 16h00). A Comissão pediu igualmente às autoridades nacionais que confirmassem neste prazo os pedidos já apresentados anteriormente. Por último, a Comissão assinalou que fixaria em 25 de Março de 1986, por rateio em relação aos pedidos, as quantidades para as quais seriam fornecidos certificados e comunicaria essas quantidades imediatamente.

A segunda demandante na acção principal dirigiu ao demandado na mesma acção, em 21 de Março de 1986, um telex confirmando os pedidos de 12 e 20 de Fevereiro de 1986, e, por telex de 24 de Março de 1986, apresentou dois novos pedidos relativamente a 25 000 e a 15 000 toneladas. Por telex de 24 de Março de 1986, o demandado na acção principal comunicou à Comissão, entre outros, estes quatro pedidos.

Por telex de 25 de Março de 1986, a Comissão informou o demandado na acção principal que estes quatro pedidos podiam ser deferidos através da aplicação de um coeficiente de repartição de 4,191315 %.

Através de quatro telexes de 26 de Março de 1986, o demandado na acção principal informou então a segunda demandante de que os quatro pedidos só podiam ser satisfeitos até ao limite de 4,191315 % das quantidades pedidas.

Por requerimentos de 7 de Abril de 1986, as demandantes na acção principal impugnaram conjuntamente estas quatro decisões perante o College, alegando a invalidade das comunicações da Comissão de 20 de Fevereiro e 21 de Março de 1986.

3. *Questões prejudiciais*

Considerando que as posições das partes o obrigam a determinar se as comunicações da Comissão são conformes ao direito comunitário, o College, por acórdão de 12 de Junho de 1987, decidiu suspender a instância e convidar o Tribunal de a apreciar, a título prejudicial, as seguintes questões:

«1) A comunicação feita pela Comissão ao demandado, em 20 de Fevereiro de 1986, é contrária ao direito comunitário, em particular ao Regulamento (CEE) n.° 3656/83, ao princípio da não discriminação, consagrado pelo n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE, e ao princípio da segurança jurídica?

2) A comunicação da Comissão ao demandado, de 21 de Março de 1986, é contrária ao direito comunitário, em particular ao Regulamento (CEE) n.° 3656/83, ao princípio da não discriminação, consagrado pelo n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE, e ao princípio da segurança jurídica?»

O College esclareceu nos seguintes termos o sentido das questões colocadas:

«Relativamente à comunicação da Comissão de 20 de Fevereiro de 1986:

a) A comunicação viola o artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 3656/83?

A questão coloca-se essencialmente quanto ao problema de saber até que ponto aquele regulamento é aplicável no caso de não ter sido ainda fixado o contingente relativo ao ano para o qual são apresentados os pedidos de licenças de importação. Nessa situação, não é claro para o College até que quantidade a Comissão pode permitir a emissão de licenças de importação.

A questão coloca-se igualmente quanto ao problema de saber se a Comissão teve ou não em conta o prazo fixado no artigo 2.°, n.° 3.

b) A comunicação viola a proibição de discriminação estabelecida no artigo 40.°, n.° 3 do Tratado CEE?

Até que ponto seria importante que as licenças de importação para o ano de 1986 fossem emitidas a favor da primeira recorrente antes de 20 de Fevereiro de 1986?

c) A comunicação viola o princípio da segurança jurídica? Em que medida a forma como a Comissão, nos anos anteriores a 1986, resolveu a questão da emissão de licenças de importação antes de ser fixado o contingente para o ano em questão, determina aquilo que era legítimo as recorrentes esperarem da Comissão em 1986 relativamente às autorizações para emissão de licenças de importação antes da fixação do contingente total para o ano em causa?

Qual a importância, a este propósito, do Regulamento (CEE) n.° 1898/86, que aumentou o contingente para o ano de 1986 — e as expectativas que eventualmente criou foram satisfeitas?

Quanto à comunicação da Comissão à recorrida, de 21 de Março de 1986:

a) A comunicação viola o artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 3656/83?

Neste ponto, coloca-se, entre outras, a questão de saber se a Comissão deveria ter encorajado a apresentação de novos pedidos de licenças de importação às autoridades competentes dos Estados-membros. Coloca-se, em seguida, a questão de saber se, ao dividir o contingente na proporção dos pedidos, como prescreve o artigo 2.°, n.° 3, a Comissão deveria ter tomado em consideração aqueles novos pedidos, em detrimento de pessoas que já tivessem apresentado pedidos de licenças de importação em 12 e 20 de Fevereiro de 1986.

b) A comunicação viola a proibição de discriminação estabelecida no artigo 40.°, n.° 3 do Tratado CEE?

c) A comunicação viola o princípio da segurança jurídica?»

4. *Tramitação processual*

O despacho do College que submete as questões prejudiciais ao Tribunal foi registado na Secretaria do Tribunal em 14 de Julho de 1987. Em conformidade com o artigo 20.° do protocolo sobre o Estatuto CEE do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas pelos demandantes na acção principal, as sociedades Krohn e Van Es, patrocinadas por L. H. van Lennep, advogado em Haia, por um lado, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por R. C. Fischer, consultor jurídico, na qualidade de agente, por outro.

Por decisão de 24 de Fevereiro de 1988, tomada ao abrigo dos n.os 1 e 2 do artigo 95.° do Regulamento Processual, o Tribunal distribuiu o processo à Segunda Secção.

Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral sem medidas de instrução. Pediu todavia novas informações à Comissão.

II — Resumo das observações escritas apresentadas ao Tribunal

As *demandantes na acção principal* consideram que a comunicação da Comissão ao Hoofdproduktschap de 20 de Fevereiro de 1986, a que se refere a primeira questão prejudicial, é contrária ao n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento n.° 3656/83. Esta disposição estabelece o princípio segundo o qual os pedidos de certificados devem ser examinados segundo a ordem da respectiva apresentação e deferidos em função da parte do contingente que está disponível.

Se o Conselho fixasse, a partir de 1 de Janeiro de um determinado ano, um contingente de 300 000 toneladas, tal significaria que a Comissão tinha a obrigação de deferir os pedidos, agrupados por semana, precisamente até ao esgotamento dessas 300 000 toneladas. Partindo do princípio de que em dado momento, os (últimos) pedidos obrigavam a que as 300 000 toneladas fossem ultrapassadas, é lógico que os últimos pedidos apresentados não podiam ser deferidos na totalidade e apenas poderiam ser parcialmente autorizados, por rateio. É também lógico que os operadores que tivessem ainda apresentado novos pedidos, após os que anteriormente referiram, vissem os seus pedidos indeferidos na totalidade.

Apesar disso, no caso em apreço — ou seja, na hipótese de o contingente não estar já fixado em 1 de Janeiro de um determinado ano — a Comissão poderia optar entre:

a) esperar até que o Conselho fixasse um contingente, ou

b) antecipando a fixação do contingente pelo Conselho, atribuir aos interessados o contingente que, logicamente, pudesse ser previsto.

Se, como no caso em apreço, a Comissão escolhesse a alternativa b), poderíamos compreender e admitir que, em dado momento, estando o contingente que se poderia logicamente esperar que o Conselho viesse a fixar, praticamente esgotado, não era razoável continuar a responder favoravelmente aos pedidos enquanto o Conselho não tivesse efectivamente fixado o contingente correspondente.

A Comissão dispõe, em tais circunstâncias, do poder discricionário de informar os operadores que requereram a concessão de certificados de importação, tal como o fez em 20 de Fevereiro de 1986, de que, provisoriamente, não é possível dar seguimento aos pedidos formulados — o que significa que o exame do pedido pode ser suspenso, mas não é recusado — até que o Conselho tenha fixado definitivamente o contingente.

Mas uma vez fixado o contingente definitivo, a parte do contingente restante deveria ser utilizada em primeiro lugar para satisfazer, eventualmente de forma rateada, os pedidos que por assim dizer estavam «suspensos». Só depois é que os pedidos ulteriores poderiam ser considerados.

Os demandantes na acção principal consideram errada a concepção da Comissão segundo a qual, ao abrigo do princípio de distribuição «pro rata», na acepção do artigo 2.°, n.° 3 do Regulamento n.° 3656/83, todos os interessados, qualquer que fosse o momento de apresentação dos respectivos pedidos, tinham obrigatoriamente acesso em condições de «igualdade» ao contingente restante, uma vez fixado o contingente definitivo. O Regulamento n.° 3656/83, pelo contrário, afirmam, assenta no princípio do exame dos pedidos segundo a ordem de entrada e, além disso, agrupados semanalmente.

Na medida em que a comunicação de 20 de Fevereiro de 1986 tende a suprimir o tratamento preferencial reservado aos operadores que primeiro apresentaram os seus pedidos, é também contrária ao princípio da não discriminação contido no artigo 40.°, n.° 3 do Tratado CEE. A comunicação em si mesma não é discriminatória. A discriminação só se produziu ulteriormente, em 10 de Março de 1986, após a fixação definitiva do contingente pelo Conselho, quando se revelou que, desde 20 de Fevereiro de 1986, a Comissão tinha tido a intenção manifesta de tratar em pé de igualdade os operadores que tinham apresentado os seus pedidos em primeiro lugar e os operadores que o tinham feito ulteriormente, sendo que ambas as situações são diferenciadas pelo artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3656/83.

Por outro lado, a comunicação impugnada violou o princípio da segurança jurídica, dado que as demandantes na acção principal foram surpreendidas por um acto da autoridade comunitária que, tendo em conta a legislação e a política até então conduzida com base na mesma, não era previsível.

A comunicação da Comissão ao Hoofdproduktschap, de 21 de Março de 1986, referida na segunda questão prejudicial, é igualmente contrária ao Regulamento n.° 3656/83, dado que retira ao operador que apresentou o seu pedido mais cedo o benefício do tratamento preferencial ao qual tinha direito por força do artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3656/83.

Ao prolongar *de facto* o prazo útil para a apresentação dos pedidos, a Comissão deu aos importadores que, devido à apresentação tardia dos seus pedidos, não seriam considerados em caso de repartição do contingente na forma prevista no Regulamento n.° 3656/83, ocasião para poderem disputar a atribuição de um certificado de importação embora dentro do limite da quantidade máxima disponível. Este processo funcionou em detrimento de operadores que, como Krohn, tinham apresentado os seus pedidos em tempo útil, neste caso em 12 de Fevereiro de 1986. Assim, situações diferentes foram indevidamente tratadas em termos de igualdade, em violação do princípio da não discriminação.

As demandantes na acção principal remetem, também, quanto a esta questão para os argumentos anteriormente invocados relativos ao princípio da segurança jurídica.

A *Comissão* sustenta que não há qualquer razão para considerar inválidas as suas duas comunicações.

A Comissão salienta, a propósito da comunicação de 20 de Fevereiro de 1986, que o artigo 2.° do Regulamento n.° 3656/83 não é plenamente aplicável enquanto o Conselho não tiver fixado o contingente pautal para o ano em questão.

Assim, os operadores não têm o direito de reivindicar que a Comissão fixe, nos termos do artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3656/83, para todos os pedidos apresentados, as quantidades para as quais os certificados devem ser fornecidos. Enquanto o contingente não for fixado, a Comissão não é obrigada a reparti-lo. Tal é confirmado igualmente pelo facto de que, antes da fixação do contingente, a Comissão não pode aplicar plenamente as disposições do n.° 3, já que não pode decidir se — e, na afirmativa, de que modo — deve efectuar uma repartição rateada dos pedidos.

Pela mesma razão, os interessados, cujo pedido foi apresentado e comunicado à Comissão antes da fixação do contingente, não podem reivindicar o tratamento de favor, previsto no n.° 3, relativamente aos pedidos apresentados mais tarde.

Só após a fixação do contingente devia a Comissão pronunciar-se sobre os pedidos apresentados e comunicados pelos Estados-membros, bem como sobre os pedidos apresentados anteriormente e ainda não decididos no momento da fixação do contingente. Estes últimos pedidos não beneficiam de qualquer prioridade, mas são objecto do mesmo tratamento que os pedidos apresentados imediatamente após a fixação do contingente.

A Comissão considera-se habilitada a iniciar, em colaboração com as instâncias nacionais competentes, a atribuição dos certificados de importação, quando o Conselho tarda em fixar o contingente e tal circunstância se arrisca a interromper as importações e a causar aos comerciantes e consumidores prejuízos inúteis. Essa providência de carácter provisório só tem sentido e utilidade se a Comissão tratar os pedidos de certificados segundo a ordem pela qual lhe são apresentados e por ela aprovados, sem aplicar a regra do rateio, respeitando de forma adequada os limites das quantidades que, segundo as suas previsões, o Conselho deve normalmente vir a fixar. Este procedimento não constitui para a Comissão uma obrigação mas uma simples faculdade.

A Comissão seguiu esta orientação quando, na sua comunicação de 20 de Fevereiro de 1986, deferiu todos os pedidos ainda em discussão em vez de os repartir de forma rateada, o que, aliás, não tinha possibilidade de fazer.

Por outro lado, tal aplicação provisória do contingente pautal terá sido igualmente praticada no decurso dos anos precedentes, no interesse dos negociantes e consumidores e com seu pleno conhecimento, e as demandantes dela beneficiaram igualmente, no decurso do ano em causa.

Agindo assim, a Comissão não violou o princípio da não discriminação. Todos os interessados souberam que o contingente seria aplicado a título provisório — como, aliás, as demandantes na acção principal o confirmaram — e portanto podiam ter apresentado os seus pedidos quando o pretendessem. A circunstância de que, se se atingirem os limites do contingente, os pedidos ulteriores deixam de ser integralmente satisfeitos e os pedidos apresentados fora de prazo deixam de ser considerados, verificar-se-ia também se o contingente tivesse sido fixado em tempo útil, ou seja, até 1 de Janeiro de 1986. A única diferença reside no facto de que, uma vez que a Comissão efectua a aplicação provisória do contingente de forma cautelosa, deveria provavelmente suspender a atribuição das quantidades pedidas mais cedo do que em caso de repartição de um contingente definitivo, o que implica que, quando retoma a atribuição das quantidades pedidas na sequência da fixação do contingente, deveria aplicar a regra de atribuição a um número mais elevado de pedidos.

Embora, em 1986, esta aplicação provisória do contingente tivesse sido interrompida antes que o Conselho o fixasse, tal em nada é incompatível com o princípio da segurança jurídica. Esta aplicação provisória do contingente deveria com efeito manter-se dentro dos limites do contingente previsto — os interessados não podiam ter qualquer dúvida a este respeito — contingente que, para 1986, se devia situar a um nível nitidamente inferior ao de anos anteriores.

Por último, o facto de, em Junho de 1986, o contingente ter sido aumentado não deve ser relevante para as respostas a dar às questões colocadas no caso em apreço, mas é evidente que isso permitiu aos operadores que desejavam obter certificados a possibilidade de os conseguirem.

Quanto à comunicação de 21 de Março de 1986, a Comissão observa que os interessados não podem reivindicar a atribuição, eventualmente parcial, dos certificados solicitados, e a aplicação da regra de prioridade prevista no artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3656/83, após a fixação do contingente pautal. Daqui decorre que a fixação do contingente a partir de 16 de Março de 1986 deu a todos os interessados o direito de apresentarem pedidos, ou de confirmarem os pedidos já apresentados e ainda em análise. Se estes pedidos ultrapassam as quantidades do contingente ainda não utilizadas, como ocorreu no caso em apreço, só podem ser satisfeitos mediante um sistema de rateio.

Daqui resulta que esta comunicação não é incompatível nem com o princípio da não discriminação estabelecido no artigo 40.°, n.° 3, nem com o princípio da segurança jurídica.

III — Resposta a uma questão colocada pelo Tribunal

O Tribunal convidou a *Comissão* a responder por escrito à seguinte questão:

«A Comissão, no âmbito da aplicação provisória do contingente pautal para os anos anteriores a 1986, suspendeu a entrega de certificados de importação no momento do esgotamento do contingente previsto e, uma vez fixado o contingente pelo Conselho, autorizou igualmente o fornecimento dos certificados pedidos após a decisão de suspensão, mediante a aplicação de um sistema de rateio?»

A Comissão respondeu que, em 1983 e em 1985, aplicou igualmente o contingente pautal respectivo, a título provisório, enquanto aguardava a fixação pelo Conselho do contingente. Apesar disso, não se sentiu obrigada a suspender a aplicação provisória, nem, aliás, a aplicar o sistema de rateio porque em 1983 e em 1985 (como também em 1984) as quantidades para as quais tinham sido concedidos certificados (tanto durante a aplicação provisória como depois) tinham permanecido nitidamente inferiores às quantidades propostas pela Comissão e às adoptadas pelo Conselho.

T. F. O'Higgins
Juiz relator