ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
13 de Junho de 1958 *

No processo 9/56,

Sociedade Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA, Milão, representada pelo seu administrador, engenheiro Aldo Meroni, assistido por Arturo Cottrau, advogado no foro de Turim e na Corte di Cassazione de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Georges Margue, 6, rue Alphonse-Munchen,

recorrente,

contra

Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, representada pelo professor Giulio Pasetti, na qualidade de agente, assistida pelo professor Alberto Trabucchi, com domicílio escolhido no Luxemburgo nos seus escritórios, 2, place de Metz,

recorrida,

tendo por objecto o recurso de anulação da decisão da Alta Autoridade de 24 de Outubro de 1956, notificada por via postal, em 12 de Novembro de 1956, à recorrente, e segundo a qual esta última é obrigada a pagar à Caixa de Perequação das Sucatas Importadas, 36, rue Ravenstein, em Bruxelas, a soma de 54 819 656 LIT (cinquenta e quatro milhões oitocentas e dezanove mil seiscentas e cinquenta e seis), constituindo esta decisão um título executivo nos termos do artigo 92.° do Tratado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: M. Pilotti, presidente, A. Van Kleffens e L. Delvaux, presidentes de secção, P. J. S. Serrarens, O. Riese, J. Rueff, Ch. L. Hammes, juízes,

advogado-geral: K. Roemer
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

* Língua do processo: italiano.

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

A — *Quanto à admissibilidade*

1. O recurso foi interposto na forma prescrita e a sua regularidade neste aspecto não foi contestada e não dá lugar a objecção oficiosa.

2. No seu recurso da decisão da Alta Autoridade, de 24 de Outubro de 1956, que constitui título executivo nos termos do artigo 92.° do Tratado, sustenta a recorrente que a Decisão n.° 14/55, de 26 de Março de 1955, «que institui um mecanismo financeiro que permite assegurar o abastecimento regular em sucata do mercado comum», viola de maneira patente as disposições do Tratado e está viciada de desvio de poder.

Nos termos do artigo 33.°, os recursos «devem ser interpostos no prazo de um mês a contar, conforme o caso, da notificação ou da publicação da decisão ou recomendação» e, se emanam de uma empresa ou associação referida no artigo 48.°, só são admissíveis, se incidirem sobre uma decisão ou recomendação geral, se as recorrentes considerarem estas decisões ou recomendações viciadas de desvio de poder que as afecte.

O recurso foi interposto em 14 de Dezembro de 1956 e se, por este facto, o prazo de recurso previsto no último parágrafo do artigo 33.° foi respeitado relativamente à decisão de 24 de Outubro de 1956, estava esgotado no que respeita à Decisão n.° 14/55, de 26 de Março de 1955.

No entanto, a Decisão n.° 14/55, de 26 de Março de 1955, não é impugnada directamente, mas sim num recurso que visa a decisão, que constitui título executivo, de 24 de Outubro de 1956.

Se a decisão de 24 de Outubro de 1956 é uma decisão individual que diz respeito à recorrente, a Decisão n.° 14/55, de 26 de Março de 1955, é uma decisão geral na qual a decisão de 24 de Outubro de 1956 se baseia.

Para decidir se a recorrente pode invocar, em apoio do seu recurso da decisão individual, a irregularidade da decisão geral na qual a decisão de 24 de Outubro de 1956 assenta, há que averiguar se a recorrente pode impugnar esta após o prazo referido no último parágrafo do artigo 33.°, e invocando contra ela não só o desvio de poder que a afecta, mas também os quatro fundamentos de anulação referidos no primeiro parágrafo do artigo 33.°

Conforme as conclusões do advogado-geral, importa que uma decisão geral irregular não seja aplicada a uma empresa e que dela não derivem obrigações para a dita empresa.

O artigo 36.° do Tratado prevê que, em apoio de um recurso de uma decisão da Alta Autoridade que aplique sanções pecuniárias ou adstrições,

«os recorrentes podem invocar, para fundamentar este recurso, nas condições previstas no primeiro parágrafo do artigo 33.° do presente Tratado, a irregularidade das decisões e recomendações cuja inobservância lhes seja imputada».

Não se pode considerar esta disposição do artigo 36.° como uma regulamentação especial, aplicável somente ao caso das sanções pecuniárias e adstrições, mas como a concretização de um princípio geral cuja aplicação ao caso particular de um recurso de plena jurisdição o artigo 36.° prevê.

Na menção expressa que figura no artigo 36.° não se poderá encontrar um argumento que exclua *a contrario* a aplicação da regra enunciada nos casos em que a mesma não foi mencionada expressamente, pois o Tribunal decidiu no seu acórdão 8/55 que a argumentação *a contrario* só é admissível quando nenhuma outra interpretação se mostre adequada e compatível com o texto, o contexto e a sua finalidade.

Qualquer outra decisão tornaria difícil, se não impossível, o exercício do direito de recurso conferido às empresas e associações referidas no artigo 48.°, porque obrigá-las-ia a procurar em todas as decisões gerais, desde a sua publicação, as disposições que poderiam eventualmente causar-lhes danos ulteriormente ou ser consideradas como viciadas de desvio de poder que as afectasse.

Isto incitá-las-ia a deixarem-se condenar nas sanções pecuniárias ou adstrições previstas pelo Tratado para poderem, ao abrigo do artigo 36.°, pôr em causa a regularidade das decisões e recomendações gerais cuja inobservância lhes fosse imputada.

A faculdade de um recorrente invocar, após o termo do prazo previsto no último parágrafo do artigo 33.°, em apoio de um recurso que visa uma decisão individual, a irregularidade das decisões e recomendações gerais em que a decisão individual assenta não pode conduzir à anulação da decisão geral, mas apenas da decisão individual que dela resulta.

Os Tratados que instituem a Comunidade Económica Europeia e a Euratom adoptam expressamente um ponto de vista análogo ao estipularem respectivamente nos seus artigos 184.° e 156.° que

«mesmo depois de terminar o prazo fixado no terceiro parágrafo do artigo 173.° (ou, para o segundo, terceiro parágrafo do artigo 146.°), qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um regulamento do Conselho ou da Comissão, invocar os meios previstos no primeiro parágrafo do artigo 173.° (ou, para o segundo, primeiro parágrafo do artigo 146.°) para arguir, perante o Tribunal de Justiça, a inaplicabilidade desse regulamento».

Esta coincidência, sem constituir um argumento determinante, confirma o raciocínio acima enunciado ao mostrar que o mesmo se impôs igualmente aos redactores dos novos Tratados.

A anulação de uma decisão individual, com fundamento na irregularidade das decisões gerais de que resulta, só afecta os efeitos da decisão geral na medida em que estes se concretizem na decisão individual anulada.

Contra uma decisão individual que lhe diga respeito, qualquer recorrente pode invocar os quatro fundamentos de anulação referidos no primeiro parágrafo do artigo 33.°

Nestas condições, nada se opõe a que, num recurso de uma decisão individual, a recorrente possa invocar, para pôr em causa a regularidade das decisões e recomendações gerais em que a decisão individual se baseia, os quatro fundamentos de anulação enumerados no primeiro parágrafo do artigo 33.°

3. A recorrida contestou a admissibilidade do recurso com vista à anulação da decisão da Alta Autoridade, datada de 24 de Outubro de 1956, que constituía contra a recorrente um título executivo nos termos do artigo 92.° do Tratado, devido à aquiescência que, pela sua carta de 12 de Abril de 1956, esta teria adiantadamente dado à decisão individual de 24 de Outubro de 1956.

A recorrida precisou que «nunca pensara numa aquiescência prévia» ou na renúncia da recorrente ao direito de interpor ulteriormente recurso da declaração das somas devidas por si após 12 de Abril de 1956, mas que «lhe parece legítimo objectar que a oferta de pagamento continha a aprovação do funcionamento concreto dos organismos de Bruxelas e, portanto, do modo como estes determinaram a taxa de perequação».

A carta da recorrente, de 12 de Abril de 1956, manifesta expressamente reservas em relação aos cálculos de que resulta a determinação da sua dívida, reservas que visam, designadamente, as condições de aplicação da Decisão geral n.° 14/55.

Estas reservas impedem que se considere a carta de 12 de Abril de 1956, apesar da oferta de pagamentos parciais que nela está contida, como constituindo reconhecimento de dívida ou renúncia a agir.

Por este facto, a carta de 12 de Abril de 1956 não constitui obstáculo à admissibilidade do recurso.

B — *Quanto ao mérito*

Primeiro fundamento: violação de formalidades essenciais

A recorrente vê uma violação de formalidades essenciais na ausência de fundamentos manifestada pela decisão impugnada e na tributação oficiosa por ela notificada.

I — *Falta de fundamentos*

A recorrente imputa à decisão de 24 de Outubro de 1956 «uma insuficiência evidente de fundamentos».

A dita decisão só menciona os dois fundamentos seguintes:

«considerando que a sociedade anónima Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Stabilimento Elettrosiderurgico, Via della Cebrosa, Settimo Torinese, empresa na acepção do artigo 80.° do Tratado, não pagou à Caixa de Perequação das Sucatas Importadas após 1 de Abril de 1954 as contribuições devidas em conformidade com as decisão acima;

considerando que as contribuições devidas atingem, para o período de 1 de Abril de 1954 a 30 de Junho de 1956, a soma de 54 819 656 LIT».

Face à jurisprudência do Tribunal, estes dois parágrafos não podem constituir a menção das considerações de direito e de facto que estão na base da decisão de 24 de Outubro de 1956.

A decisão está, assim, desprovida das justificações indispensáveis ao exercício do controlo jurisdicional.

Por este facto, a decisão de 24 de Outubro de 1956 não respeita as disposições do artigo 15.° do Tratado, nos termos do qual «as decisões... da Alta Autoridade são fundamentadas».

Todavia, na sua defesa, a Alta Autoridade abriga-se atrás dos organismos de Bruxelas: «A decisão da Alta Autoridade não fez mais que retomar os dados que resultam dos diferentes extractos de conta enviados a seu tempo à recorrente e isso não exige evidentemente a indicação de fundamento».

Se se seguisse a Alta Autoridade, a ausência de fundamentação verificada na decisão de 24 de Outubro de 1956 não poderia constituir uma violação de formalidades essenciais, uma vez que esta decisão, por intermédio da Caixa de Perequação das Sucatas Importadas, estava provida dos fundamentos prescritos no Tratado.

Para os fins do presente recurso, não é necessário averiguar se a menção de fundamentos adequados nas notificações dirigidas pela Caixa de Perequação das Sucatas Importadas à recorrente teria dispensado validamente a Alta Autoridade de uma fundamentação própria para a decisão de 24 de Outubro de 1956, pois que os fundamentos que figuram nas ditas notificações não constitu em a justificação do crédito de que a decisão de 24 de Outubro constitui título executivo.

Com efeito, o pagamento exigido pela decisão da Alta Autoridade, de 24 de Outubro de 1956, para o período de 1 de Abril de 1954 a 30 de Junho de 1956, não é igual ao total das notificações enviadas pela Caixa de Perequação das Sucatas Importadas à sociedade Meroni em relação a esse período, dele divergindo, nomeadamente, por adicionar juros de mora e deduzir alguns pagamentos efectuados pela sociedade Meroni.

Se bem que os avisos de notificação tenham trazido uma menção informando o devedor que lhe seriam reclamados juros de mora a partir do vigésimo quinto dia a seguir à data da notificação e que, em audiência, o agente da Alta Autoridade tenha afirmado que a sociedade Meroni tinha sido advertida desta penalização, através de uma carta de 20 de Setembro de 1956, as indicações em números que constavam dos avisos de notificação não declaram nem acréscimos devidos a pagamentos tardios nem deduções devidas à consideração de pagamentos anteriores.

É impossível encontrar nas notificações enviadas à recorrente pela Caixa de Perequação das Sucatas Importadas a justificação do pagamento que lhe era pedido.

A justificação legal da decisão de 24 de Outubro de 1956 exigia a apresentação da conta exacta e detalhada do crédito de que constituía título executivo, pois só tal apresentação da conta podia permitir o controlo jurisdicional da dita decisão.

A decisão de 24 de Outubro de 1956 não foi suficientemente fundamentada no plano jurídico, nem pela Alta Autoridade no texto notificado à recorrente, nem pela Caixa de Perequação das Sucatas Importadas nas notificações que esta lhe enviou.

A falta de fundamentação verificada no que se refere à decisão de 24 de Outubro de 1956 constitui uma violação de formalidades essenciais.

Por este facto, nos termos do artigo 33.° do Tratado, esta decisão dever ser anulada.

II — *Tributação oficiosa*

No seu recurso, a recorrente estranha o facto de a decisão de 24 de Outubro de 1956 não dar indicações sobre os elementos materiais e contabilísticos nos quais assenta a ordem de pagamento de que constitui título executivo, mas a mesma recorrente declara na sua réplica que «presume — porque os organismos de Bruxelas nunca lhe forneceram esclarecimentos sobre este ponto — que foi tributada sobre a produção e não sobre a quantidade comprada que nunca foi declarada».

Esta presunção é confirmada pela tréplica, onde se declara que «o processo de avaliação com base em elementos fixos dos organismos de Bruxelas é apenas um remédio para o silêncio das empresas e uma consequência necessária e inevitável do sistema de contribuição obrigatória».

Com efeito, na falta deste remédio, seria mesmo inútil estabelecer a obrigação de contribuição porque todas as empresas, para se defenderem, refugiar-se-iam na abstenção.

Se é certo que as notificações dirigidas pela Caixa de Perequação das Sucatas Importadas à sociedade Meroni contêm todas a seguinte menção: «Não tendo recebido os pormenores por empresa das quantidades tributáveis a 15 do segundo mês seguinte àquele sobre que incide a imposição, a direcção está autorizada a proceder por avaliação com base em elementos fixos com a ajuda dos gabinetes regionais», a decisão de 24 de Outubro de 1956 não declara a natureza fixa do pagamento reclamado nem refere as disposições legais que teriam dado à Caixa de Perequação das Sucatas o poder de proceder, na falta de declaração, a uma tributação oficiosa.

Na medida em que a obrigação de que constitui título executivo foi estabelecida com base em elementos fixos, a decisão de 24 de Outubro de 1956 não está fundamentada.

Esta falta de fundamento, que deixa a recorrente na ignorância das condições em que a sua dívida foi calculada, constitui uma violação de formalidades essenciais.

Também por esta razão, nos termos do artigo 33.° do Tratado, a decisão de 24 de Outubro de 1956 deve ser anulada.

Segundo fundamento: violação manifesta das disposições do Tratado

Através deste segundo fundamento, a recorrente acusa a Alta Autoridade:

a) de a ter deixado na ignorância dos dados objectivos, com base nos quais as empresas italianas foram tributadas, e isso em contradição manifesta com o artigo 47.° do Tratado, segundo o qual a Alta Autoridade «deve publicar os dados susceptíveis de ter utilidade para os governos ou para todos os outros interessados»;

b) de ter enviado «aos interessados, após dezoito meses, apenas contas provisórias» e de só lhes ter aplicado «prémios de perequação... também estes provisórios».

I — *Insuficiência de informação*

Nas numerosas comunicações que dirigiu à recorrente, a Caixa de Perequação das Sucatas Importadas nunca lhe comunicou senão a quantidade tributável e a taxa unitária de tributação.

Nenhuma informação foi publicada, quer pela Alta Autoridade, quer pelos organismos de Bruxelas, para informar os sujeitos passivos dos métodos pelos quais os elementos da sua obrigação tinham sido calculados e dos elementos de facto em que os cálculos assentavam.

Foi só por «um complemento à resposta da Alta Autoridade às questões submetidas pelo Tribunal de Justiça» que o Tribunal e, aparentemente, a recorrente, foram informados das fórmulas sucessivas pelas quais a taxa de perequação era calculada.

O artigo 5.° do Tratado obriga a Alta Autoridade a «publicar os fundamentos da sua intervenção» e o artigo 47.° estabelece que

«a Alta Autoridade não deve divulgar as informações que, por sua natureza, estejam abrangidas pelo segredo profissional, designadamente as respeitantes às empresas e respectivas relações comerciais ou elementos dos seus preços de custo... deve publicar os dados susceptíveis de terem utilidade para os governos ou para todos os outros interessados».

Na tréplica, a Alta Autoridade opôs à recorrente «a exigência de um respeito elementar do segredo profissional».

No caso em apreço, não podem ser tidas como secretas, na acepção do artigo 47.° do Tratado, informações recolhidas por organismos cooperativos que agruparam em certos períodos, designadamente em 4 de Julho de 1955, até 136 empresas escolhidas entre as mais importantes das 240 empresas sujeitas à imposição de perequação.

Ao não publicar, pelo menos nos seus aspectos globais, os fundamentos da sua intervenção e ao não publicar os dados susceptíveis de serem úteis aos governos ou a quaisquer outros interessados que não estivessem abrangidos pelo segredo profissional, ou ao não obrigar os organismos de Bruxelas a publicá-los, a Alta Autoridade violou os artigos 5.° e 47.° do Tratado.

Também por esta razão, nos termos do artigo 33.° do Tratado, a decisão de 24 de Outubro de 1956 deve ser anulada.

II — *Carácter provisório das notificações dirigidas à recorrente*

A recorrente acusa a Alta Autoridade de ter baseado a decisão de 24 de Outubro de 1956 em contas provisórias, e a Caixa de Perequação das Sucatas Importadas de nunca lhe ter comunicado, até à data do recurso, ou seja, mais de dezoito meses após a implementação do sistema, as contas definitivas.

Pergunta «se se pode pretender honestamente que uma empresa possa conseguir estabelecer seriamente os seus próprios preços e publicar as suas próprias tabelas se não é informada exactamente e em tempo útil da sua dívida de perequação».

A recorrida opõe à exigência da recorrente a própria natureza do conceito de perequação, o qual exige «uma operação de cálculo *a posteriori*» que implica o conhecimento dos dados de facto com os quais se deve realizar a perequação.

Declara, na tréplica, «que nunca se tratará senão de correcções de pouca importância».

A ordem de grandeza dos ajustamentos definitivos não era conhecida, pois que as próprias correcções comunicadas pela Caixa, designadamente na sua carta de 31 de Outubro de 1955, eram qualificadas de provisórias.

O seu montante só poderia ter sido estabelecido, para os fins do presente processo, mediante uma peritagem.

No entanto, neste caso, tal peritagem não é indispensável, uma vez que a decisão de 24 de Outubro de 1956, objecto do recurso, deve ser anulada pelas razões acima expostas.

Terceiro fundamento: desvio de poder

A recorrente acusa a recorrida de ter cometido um desvio de poder:

— ao basear em cálculos inexactos dos organismos de Bruxelas a decisão, que constitui título executivo, de 24 de Outubro de 1956;

— ao não respeitar as recomendações que o Conselho de Ministros incluíra no parecer favorável por si dado, por unanimidade, à Decisão n.° 14/55 da Alta Autoridade;

— ao delegar ilegalmente nos organismos de Bruxelas poderes que o Tratado lhe atribuiu.

I — *Inexactidão dos cálculos efectuados pelos organismos de Bruxelas*

A recorrente acusa os organismos de Bruxelas de terem «fixado de forma artificial um preço médio da sucata nacional, notoriamente inferior ao preço real, enquanto que se elevava, de maneira também totalmente artificial, o preço médio da sucata de importação», de terem assim «cometido uma deformação dos factos e criado uma situação na qual os efeitos do sistema não eram os mesmos para todos os destinatários em que alguns se encontraram beneficiados, enquando que outros, inversamente, sofriam um prejuízo».

A própria recorrente reconheceu «que não estava em condições de provar as suas dúvidas», «que ignorava ainda como tinham decorrido as operações de importação e qual era a taxa média ponderada que tinha sido calculada».

Devido à insuficiência de fundamentos que justifiquem a decisão de 24 de Outubro de 1956 e à falta de informação sobre os elementos utilizados pelos organismos de Bruxelas nos seus cálculos não é possível verificar se as alegações da recorrente são fundadas.

No entanto, para os fins do presente recurso, esta verificação não é necessária, constituindo a insuficiência de fundamentação e a falta de publicação dos dados que estão na base da decisão de 24 de Outubro de 1956, por si só, violações do Tratado bastantes para provocar a anulação da dita decisão.

II — *Violação das recomendações que o Conselho de Ministros incluíra no parecer favorável dado por unanimidade na Decisão n.° 14/55*

A recorrente acusa a Alta Autoridade de não ter respeitado seis recomendações que o Conselho de Ministros incluíra no parecer favorável que dera à Decisão n.° 14/55.

O *Jornal Oficial das Comunidades* n.° 8 de 30.3.1955, p. 689, indica somente que este parecer favorável foi «dado por unanimidade nos termos reproduzidos nas actas das deliberações do Conselho».

Estas actas do Conselho de Ministros não são publicadas.

Os seis princípios aprovados pelo Conselho de Ministros e pela Alta Autoridade, no decurso da sessão do Conselho de Ministros de 21 e 22 de Março de 1955, princípios «em que deve inspirar-se a política de conjunto no domínio da sucata», foram publicados no *Terceiro Relatório Geral relativo à Actividade da Comunidade* (p. 105) e estes seis princípios parecem ser os que são referidos pela recorrente.

No entanto, não é necessário, para os fins do presente recurso, averiguar as consequências jurídicas que princípios publicados nestas condições são susceptíveis de determinar, uma vez que a decisão de 24 de Outubro de 1956, pelas razões acima enunciadas, deve ser anulada.

III — *Ilegalidade da delegação de poderes resultante da Decisão n.° 14/55*

A recorrente acusa a Alta Autoridade «de sustentar a natureza inimpugnável e, por assim dizer, sacramental das contas de Bruxelas, a qual seria em definitivo mais estrita e decerto infinitamente mais grave que a natureza própria das verdadeiras decisões, que são sempre impugnáveis perante o Tribunal de Justiça», dito de outro modo, a recorrente acusa a Alta Autoridade de ter delegado nos organismos de Bruxelas poderes que lhe advinham do Tratado, sem submeter o seu exercício às condições a que o Tratado a teria submetido se estes poderes tivessem sido exercidos directamente por ela.

A recorrente acusa também a Alta Autoridade de ter criado «uma situação em que as grandes e médias indústrias têm predomínio sobre aquelas que têm meios financeiros limitados e que têm de assegurar o seu abastecimento no mercado interno», dito de outro modo, de pela Decisão n.° 14/55 ter delegado poderes a organismos mal qualificados para os exercer.

Estas duas acusações visam a delegação de poderes que a Decisão geral n.° 14/55 teria concedido aos organismos de Bruxelas, visando a primeira as modalidades desta delegação e a segunda o seu próprio princípio.

No entanto, antes de examinar estas acusações, há que verificar se a Decisão n.° 14/55 concedeu verdadeiramente aos organismos de Bruxelas uma delegação de poderes.

a) *A Decisão n.° 14/55 concedeu uma delegação de poderes aos organismos de Bruxelas?*

Há que estabelecer se a Decisão n.° 14/55, «que institui um mecanismo financeiro que permite assegurar o abastecimento regular em sucata do mercado comum», constitui uma verdadeira delegação, nos organismos de Bruxelas, de poderes de que o Tratado tinha investido a Alta Autoridade, ou se confia somente a estes organismos o poder de adoptar «deliberações» cuja aplicação competiria à Alta Autoridade, a qual conservaria a inteira responsabilidade por elas.

Certas disposições da Decisão n.° 14/55 conduzem à segunda hipótese, designadamente:

— o considerando que afirma «que a Alta Autoridade é responsável pelo funcionamento regular do mecanismo financeiro e que deve, em consequência, estar em qualquer momento em condições de intervir eficazmente»;

— o artigo 1.°, que especifica que «o funcionamento do mecanismo acima referido é confiado — sob a responsabilidade da Alta Autoridade — ao Serviço Comum dos Consumidores de Sucata (a seguir 'Serviço Comum') e à Caixa de Perequação das Sucatas Importadas (a seguir 'Caixa')»;

— o segundo parágrafo do artigo 4.° prevê que, «na falta de pagamento nos prazos, a Caixa pede a intervenção da Alta Autoridade, que pode» (e não, propriamente, deve) «tomar uma decisão que constitui título executivo»;

— o artigo 8.°, que determina que «a Alta Autoridade nomeia um representante permanente e o seu suplente junto do Serviço Comum e da Caixa. O representante permanente ou o seu suplente assiste a todas as sessões do conselho de administração e da assembleia geral do Serviço Comum e da Caixa. O representante permanente ou o seu suplente transmite imediatamente à Alta Autoridade

as deliberações adoptadas pelos organismos acima referidos e informa a Alta Autoridade de qualquer questão que necessite de uma deliberação desta nos termos do artigo 9.°»;

— o artigo 9.°, que prevê que «as deliberações do Serviço Comum e da Caixa são adoptadas por unanimidade pelo seu conselho para as matérias submetidas à sua competência própria e por unanimidade dos dois conselhos para as matérias de competência repartida. O representante permanente da Alta Autoridade ou o seu suplente pode, no entanto, subordinar a decisão à aprovação da Alta Autoridade. Na falta de uma deliberação unânime dos conselhos do Serviço Comum ou da Caixa relativas às medidas previstas nos artigos 3.°, 4.° e 5.° (primeiro parágrafo), a decisão é adoptada pela Alta Autoridade. A Alta Autoridade, o seu representante permanente ou o suplente podem pedir a convocação do Serviço Comum e da Caixa num prazo máximo de dez dias e submeterem a estes organismos qualquer proposta. Se a sessão não for efectuada dentro de dez dias, a Alta Autoridade pode tomar ela própria uma decisão sobre estas propostas».

Outras disposições da Decisão n.° 14/55 confirmam a primeira hipótese, designadamente o primeiro parágrafo do artigo 4.°:

«A Caixa notifica as empresas do montante das contribuições a pagar e dos prazos de pagamento. Está habilitada a receber estes montantes.»

O primeiro parágrafo do artigo 6.°:

«A Caixa é o órgão executivo do mecanismo financeiro estabelecido pela presente decisão.»

Quanto ao mais, entre as duas interpretações, a Alta Autoridade escolheu a primeira, precisando no memorando de defesa que

«a Alta Autoridade retoma os dados fornecidos pelos organismos de Bruxelas sem nada lhes poder acrescentar. Qualquer outra justificação específica tomaria o sentido de uma intromissão não autorizada nas atribuições de um outro organismo para explicar os elementos do processo de formação das suas deliberações»... «Os preços de importação, as qualidades da sucata importada e o preço médio ponderado na Comunidade são elementos que os organismos de Bruxelas tomam em consideração para fixar a taxa de perequação: a decisão impugnada apenas reproduziu o resultado da aplicação à recorrente, por estes organismos, da taxa de

perequação. Se, portanto, admitirmos que o erro imputado possa constituir um desvio de poder, este teria sido cometido aquando das deliberações dos organismos de perequação que a Alta Autoridade já não pode impugnar, uma vez que o seu representante junto dos organismos de Bruxelas não reservou a decisão final à Alta Autoridade em conformidade com o artigo 9.° das Decisões n.os 22/54 e 14/55. É, com efeito, impensável que a decisão dos organismos competentes de Bruxelas, uma vez adoptada por unanimidade e sem reservas do representante da Alta Autoridade, permaneça exposta a possíveis mudanças impostas unilateralmente só pela Alta Autoridade; o facto de a unanimidade do consentimento de todos os membros dos organismos deliberativos ter sido exigida para que as decisões sejam obrigatórias tem um significado muito especial. Mas mesmo se, contrariamente ao texto claro dos artigos já citados e à sua interpretação sistemática, se quisesse admitir que o representante da Alta Autoridade podia, em qualquer momento, modificar ou anular estas decisões, o fundamento em causa continuaria sempre sem importância no que respeita à anulação da decisão impugnada. Nesta hipótese, com efeito, para poder impugnar a decisão em causa perante o Tribunal, seria necessário alterar-lhe o conteúdo atribuindo-lhe um alcance totalmente diferente do da simples criação de um título executivo que se refere a uma obrigação preexistente e a recorrente deveria ter demonstrado que, na decisão impugnada, a Alta Autoridade se apropriou das deliberações dos organismos de Bruxelas que determinavam a fixação da taxa de perequação e que estas deliberações constituem uma decisão da própria Alta Autoridade contra a qual a recorrente tem legitimidade para agir».

A Alta Autoridade poderia ter sustentado que a possibilidade do seu representante, nos termos do artigo 9.° da Decisão n.° 14/55, «subordinar a decisão à aprovação da Alta Autoridade» lhe deixava a responsabilidade de qualquer decisão dos organismos de Bruxelas, mas o extracto acima enunciado da constestação obriga a considerar que a Alta Autoridade não se apropria das deliberações dos organismos de Bruxelas que determinam a fixação da taxa de perequação.

Por este facto, a Decisão n.° 14/55 é geradora de uma verdadeira delegação de poderes e há que examinar se semelhante delegação respeita as exigências do Tratado.

b) *Modalidades da Decisão n.° 14/55*

Se a própria Alta Autoridade tivesse exercido os poderes cujo exercício confiou, pela Decisão n.° 14/55, aos organismos de Bruxelas, estes estariam sujeitos às normas previstas pelo Tratado, designadamente àquelas que lhe impõem:

— a obrigação de fundamentar as suas decisões e de nelas referir os pareceres obrigatoriamente obtidos (artigo 15.°),

— a obrigação de publicar todos os anos um relatório geral sobre as suas actividades e sobre as suas despesas administrativas (artigo 17.°),

— a obrigação de publicar os dados susceptíveis de ter utilidade para os governos ou para todos os outros interessados (artigo 47.°).

Nessa hipótese, as suas decisões e recomendaçõs estariam sujeitas ao controlo do Tribunal de Justiça nas condições previstas no artigo 33.°

A Decisão n.° 14/55 não submeteu o exercício dos poderes que confiava aos organismos de Bruxelas a qualquer das condições a que teriam sido submetidos se a Alta Autoridade os tivesse exercido directamente.

Mesmo que a delegação que resulta da Decisão n.° 14/55 se mostrasse legal em face do Tratado, não poderia investir a autoridade delegada em poderes diferentes dos que a própria autoridade delegante recebeu do Tratado.

A possibilidade de os organismos de Bruxelas tomarem decisões sem as condições a que estas decisões teriam sido submetidas se tivessem sido adoptadas directamente pela Alta Autoridade dá de facto aos organismos de Bruxelas poderes mais extensos que os que à Alta Autoridade advêm do Tratado.

Ao não submeter as decisões dos organismos de Bruxelas às normas a que o Tratado submete as decisões da Alta Autoridade, a delegação resultante da Decisão n.° 14/55 viola o Tratado.

Por este facto, a decisão de 24 de Outubro de 1956, que constitui título executivo relativamente a uma obrigação estabelecida nos termos da Decisão geral n.° 14/55, que é ilegal, deve ser anulada.

A recorrente acusa os organismos de Bruxelas de ter procedido relativamente a si, sem base legal, a tributações oficiosas e a avaliações provisórias das suas dívidas de perequação.

Se já foi declarado, quando da apreciação do primeiro fundamento, que a decisão de 24 de Outubro de 1956 devia ser anulada por violação de formalidades essenciais, porque não indicava que o montante do pagamento reclamado tinha sido estabelecido por via de tributação oficiosa e de avaliação provisória, há que veri-

ficar se os organismos de Bruxelas tinham poder de determinar, por esta forma, o montante das contribuições de perequação.

Na sua resposta às questões submetidas pela Primeira Secção, a Alta Autoridade fez saber, em 18 de Julho de 1957, que a faculdade de tributação oficiosa resultava das «deliberações de teor idêntico adoptadas em 26 de Maio de 1955 pela Caixa de Perequação das Sucatas Importadas e pelo Serviço Comum dos Consumidores de Sucata, precisando que, não tendo recebido detalhadamente por empresa as quantidades tributáveis, a 15 do segundo mês a seguir àquele sobre que incide a imposição, a direcção está autorizada a proceder por avaliação com base fixa com a ajuda dos gabinetes regionais».

A Decisão n.° 14/55 não atribuía aos organismos de Bruxelas a faculdade de recorrerem a semelhante modo de tributação, bem como de o aplicarem retroactivamente, ou procederem à notificação de avaliações provisórias.

Se é certo que a técnica da avaliação oficiosa é utilizada igualmente para a matéria colectável da imposição geral, tal foi expressamente autorizado pela Decisão n.° 31/55, de 19 de Novembro de 1955 (JO n.° 21 de 28.11.1955, p. 906), depois de, pelas Decisões n.^{os} 2/52, artigo 4.°, e 3/52, artigo 5.°, a Alta Autoridade ter obrigado as empresas a declararem a sua produção e regulamentado as modalidades das suas declarações.

Todo o processo de tributação oficiosa e de avaliação provisória deve ser submetido a regras precisas, adequadas para afastarem qualquer arbitrariedade e possibilitarem o controlo dos dados utilizados.

A delegação de poderes não se presume e, mesmo habilitada a delegar os seus poderes, a autoridade delegante deve tomar uma decisão expressa transferindo tais poderes.

A tributação oficiosa e a notificação de obrigações provisórias efectuadas pelos organismos de Bruxelas não têm base jurídica e, também por esta razão, a decisão de 24 de Outubro de 1956, que constitui título executivo relativamente a obrigações estabelecidas por um processo sem base jurídica, deve ser anulada.

c) *Extensão da delegação de poderes*

A recorrente acusa a Alta Autoridade de, pela sua Decisão n.° 14/55, ter delegado nos organismos de Bruxelas poderes que estes não estariam qualificados para exercer.

O artigo 8.° do Tratado incumbe a Alta Autoridade de

«garantir a realização dos objectivos fixados no presente Tratado, nas condições nele previstas»

e não prevê a faculdade de delegação.

Todavia, não se pode excluir a possibilidade de a implementação dos «mecanismos financeiros comuns a várias empresas» previstos na alínea a) do artigo 53.° ser confiada a organismos de direito privado, dotados de uma personalidade jurídica distinta e investidos de poderes próprios.

Os mecanismos financeiros instituídos pela própria Alta Autoridade nos termos da alínea b) do mesmo artigo devem responder aos mesmos fins que os que são autorizados nos termos da alínea a).

Por este facto, devem poder revestir formas análogas, designadamente utilizar o concurso de organismos dotados de uma personalidade jurídica distinta.

Assim sendo, a faculdade da Alta Autoridade autorizar ou instituir os mecanismos financeiros referidos no artigo 53.° do Tratado dá-lhe o direito de confiar certos poderes a semelhantes organismos nas condições que ela determina e sob o seu controlo.

Todavia, à luz do artigo 53.° semelhantes delegações só são legítimas se a Alta Autoridade as

«considere necessárias ao desempenho das atribuições definidas no artigo 3.° e compatíveis com as disposições do presente Tratado, em particular com as do artigo 65.°».

O artigo 3.° não visa menos de oito objectivos distintos, muito gerais, e os quais não é seguro que possam ser todos, em todas as circunstâncias, e na sua integralidade, simultaneamente prosseguidos.

Na prossecução dos objectivos previstos no artigo 3.° do Tratado, a Alta Autoridade deve assegurar a conciliação permanente que eventuais contradições entre objecti-

vos considerados separadamente podem implicar e, quando são constatadas semelhantes contradições, conferir a um ou outro dos objectivos do artigo 3.° a preeminência que os factos ou circunstâncias económicas à vista dos quais aprova as suas decisões lhe pareçam impor.

A conciliação dos diversos objectivos do artigo 3.° implica um verdadeiro poder discricionário que inclui escolhas difíceis, assentes na consideração dos factos e circunstâncias económicas em face dos quais são efectuadas.

As consequências que resultam de uma delegação de poderes são muito diferentes conforme ela vise poderes de execução claramente delimitados e cujo uso, por este facto, é susceptível de um controlo rigoroso à face de critérios objectivos fixados pela autoridade delegante, ou um poder discricionário, que implica uma grande liberdade de apreciação susceptível de traduzir, pelo uso que dela é feito, uma verdadeira política económica.

Uma delegação do primeiro tipo não é susceptível de modificar sensivelmente as consequências derivadas do exercício dos poderes que atribui, enquanto que uma delegação do segundo tipo, ao substituir pelas escolhas da autoridade delegada as da autoridade delegante, opera uma verdadeira deslocação de responsabilidade.

O artigo 53.° só poderia, em qualquer caso, para a execução dos mecanismos financeiros que prevê, autorizar as delegações de poderes «necessárias ao desempenho das atribuições definidas no artigo 3.°».

Todavia, semelhantes delegações só podem respeitar a poderes de execução, exactamente definidos e inteiramente controlados, no uso que deles é feito, pela Alta Autoridade.

O artigo 3.° impõe os objectivos que enumera não à Alta Autoridade separadamente, mas às «instituições da Comunidade, no âmbito das respectivas atribuições e no interesse comum».

Esta disposição permite que se veja no equilíbrio de poderes, característica da estrutura institucional da Comunidade, uma garantia fundamental concedida pelo Tratado, designadamente às empresas e associações de empresas às quais se aplica.

A delegação de um poder discricionário, ao confiá-lo a autoridades diferentes das que foram estabelecidas pelo Tratado para assegurar e controlar o seu exercício no âmbito das suas atribuições respectivas, prejudicaria esta garantia.

À luz dos critérios supra-enunciados, há que averiguar se a delegação de poderes concedida pela Alta Autoridade aos organismos de Bruxelas, por força da Decisão n.° 14/55, satisfaz as exigências do Tratado.

A Decisão n.° 14/55 estipula no seu artigo 5.° que

«O Serviço Comum é competente para propor à Caixa:

a) as quantidades de sucata importada de países terceiros que poderão beneficiar da perequação;

b) as condições às quais está subordinado o benefício de perequação;

c) o preço máximo de compra na importação;

d) o preço de perequação que pode ser fixado, quer referido ao dia da encomenda, quer ao dia da entrega;

e) os critérios para o cálculo das economias de sucata realizadas por um consumo acrescido de ferro fundido;

f) o montante do prémio concedido em função destas economias».

O *Terceiro Relatório Geral relativo à Actividade da Comunidade* tornou públicos (p. 105) os princípios gerais aprovados pelo Conselho de Ministros e pela Alta Autoridade e «nos quais deve inspirar-se a política de conjunto no domínio da sucata».

Estes princípios gerais estipulam designadamente que

«O custo da sucata para o produtor de aço — isto é, a soma do preço de compra e do encargo da perequação — não deve ultrapassar um nível razoável por comparação com o que efectivamente suportam os produtores de aço nos principais países concorrentes.

Para evitar sobrecarregar os preços de custo do conjunto da Comunidade, em especial aumentar o encargo líquido suportado com o funcionamento da Caixa por certas regiões da Comunidade, as imposições de perequação não devem se aumentadas, salvo por motivo grave.

O esforço feito a favor da importação e de um nível razoável de preços não deve incitar, quer nas instalações existentes, quer pela criação de instalações novas, a um desenvolvimento inconsiderado dos consumos de sucata.

É necessário empreender todos os esforços com vista a reduzir, na medida das possibilidades técnicas e económicas, assim como da disponibilidade das outras matérias-primas, o consumo de sucata, por uma maior utilização de ferro fundido».

Algumas das propostas que, nos termos do artigo 5.° supra-enunciado, o serviço competente deve apresentar à Caixa, designadamente a fixação do «preço máximo de compra na importação», do «preço de perequação», dos «critérios para o cálculo das economias de sucata» e do «montante do prémio concedido em função destas economias», não podem ser o produto de operações puramente contabilísticas assentes em critérios objectivos definidos pela Alta Autoridade.

Antes implicam uma grande margem de apreciação e dependem, enquanto tais, da utilização de um poder discricionário tendente a conciliar as múltiplas exigências de uma política económica complexa e variada.

Ao afirmar no seu *Terceiro Relatório Geral* que «a política de conjunto no domínio da sucata deve inspirar-se nos princípios gerais» aprovados pelo Conselho de Ministros e pela Alta Autoridade, esta reconhece implicitamente que estes princípios não são suficientes para determinar as decisões dos organismos de Bruxelas.

Na falta de critérios objectivos susceptíveis de determinar as suas decisões, os organismos de Bruxelas devem pôr em prática, para a execução das atribuições que lhes confia a Decisão n.° 14/55, uma ampla liberdade de apreciação.

No entanto, por duas vezes, pelas Decisões n.os 9/56 e 34/56, a própria Alta Autoridade adoptou, em vez dos organismos de Bruxelas, decisões que implicavam o exercício de um poder discricionário.

Podemos perguntar-nos se, ao avocar à sua esfera de competência decisões que, nos termos da Decisão n.° 14/55, poderiam ter sido adoptadas pelos organismos de Bruxelas, a Alta Autoridade entendeu reservar para si a apreciação dos factos e circunstâncias económicas próprias para as determinar.

Todavia, nada permite afirmar que assim fosse, dado a sua intervenção ser reclamada não pela natureza discricionária das decisões em causa, mas pelas disposições do artigo 9.°, segundo parágrafo, da Decisão n.° 22/54, que prevê que,

«na ausência de uma deliberação unânime dos conselhos do Serviço Comum ou da Caixa, qualquer questão é resolvida por decisão da Alta Autoridade».

Pelo artigo 9.° da Decisão n.° 14/55, a Alta Autoridade atribuiu ao seu representante permanente junto dos organismos de Bruxelas a faculdade de subordinar qualquer decisão à aprovação da Alta Autoridade.

Mas, ao reservar-se a faculdade de recusar a sua aprovação, a Alta Autoridade não conservou poderes suficientes para que a delegação resultante da Decisão n.° 14/55 se contenha nos limites acima definidos.

A Alta Autoridade assinalou na acima citada passagem da contestação que «retomava os dados fornecidos pelos organismos de Bruxelas sem nada lhes poder acrescentar».

Nestas condições, a delegação de poderes concedida aos organismos de Bruxelas pela Decisão n.° 14/55 permite-lhes uma liberdade de apreciação que implica um grande poder discricionário e não pode ser tido como compatível com as exigências do Tratado.

A decisão de 24 de Outubro de 1956 assenta numa decisão geral ilegal em face do Tratado e deve, por esta razão também, ser anulada.

Quanto às despesas

A recorrida foi vencida em relação a todos os fundamentos invocados. Em conformidade com o artigo 60.°, n.° 1, do Regulamento do Tribunal, a parte vencida é condenada nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

vistos os autos,

ouvidas as alegações das partes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral,

vistos os artigos 3.°, 5.°, 17.°, 33.°, 36.°, 47.°, 53.°, 80.° e 92.° do Tratado,

visto o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal,

visto o Regulamento do Tribunal, assim como o regulamento do Tribunal sobre as despesas de justiça,

vistas as Decisões n.os 22/54 da Alta Autoridade, de 26 de Março de 1954, e 14/55, de 26 de Março de 1955, que instituem um mecanismo de perequação da sucata importada de países terceiros,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) O recurso é admissível.

2) É anulada a decisão da Alta Autoridade de 24 de Outubro de 1956, notificada à recorrente por via postal em 12 de Novembro de 1956, e segundo a qual a recorrente é obrigada a pagar à Caixa de Perequação das Sucatas

Importadas, 36, rue Ravenstein, em Bruxelas, a soma de 54 819 656 LIT (cinquenta e quatro milhões oitocentas e dezanove mil seiscentas e cinquenta e seis), decisão que constitui título executivo nos termos do artigo 92.° do Tratado.

3) As despesas são suportadas pela recorrida.

Pilotti van Kleffens Delvaux Serrarens

Riese Rueff Hammes

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Junho de 1958.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

M. Pilotti