ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
23 de Fevereiro de 1988 *

No processo 68/86,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por H. R. L. Purse do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, e por Richard Plender, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede da embaixada do Reino Unido, 28, boulevard Royal,

recorrente,

apoiado por

Reino da Dinamarca, representado por Laurids Mikaelsen, consultor jurídico do Governo dinamarquês, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede da embaixada da Dinamarca, 11b, boulevard Joseph-II,

interveniente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Antonio Sacchettini, director do Serviço Jurídico, assistido por Moyra Sims, administradora no mesmo serviço, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto de Jörg Käser, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimentos, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

recorrido,

apoiado por

* Língua do processo: inglês.

Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Grant Lawrence, membro do seu Serviço Jurídico e por Dierk Booss, consultor jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto de Georges Kremlis, também membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

interveniente,

que tem por objecto a anulação da Directiva 85/649, do Conselho, de 31 de Dezembro de 1985, que proíbe a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais (JO L 382, p. 228; EE 03 F40 p. 159),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. G. Bosco, presidente de secção, f. f. de presidente, G. C. Rodríguez Iglesias, presidente de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet e T. F. O'Higgins, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: B. Pastor, administradora

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 24 de Junho de 1987, onde o recorrente estava representada por Sir Patrick Mayhew, QC, e Richard Plender, barrister,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Outubro de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 10 de Março de 1986, o Reino Unido interpôs, ao abrigo do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, um recurso de anulação da Directiva 85/649 do Conselho, de 31 de Dezembro de 1985, que proíbe a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais (JO L 382, p. 228).

2 Os fundamentos invocados pelo recorrente em apoio do seu pedido dizem respeito à insuficiência da base jurídica, à falta de fundamento, à violação do princípio da confiança legítima, à violação do regulamento interno do Conselho, à falta de consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social e à ausência de justificação da directiva quanto ao mérito.

3 No que se refere aos factos do processo, à sua tramitação e à argumentação das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

Quanto à base jurídica

4 O recorrente, apoiado, quanto ao essencial, pelo Governo dinamarquês, alega que a directiva impugnada, que foi adoptada por maioria qualificada, com base no artigo 43.° do Tratado, deveria ter sido baseada não apenas nesse artigo, mas igualmente no artigo 100.°, que exige a unanimidade do Conselho. Entende que essa dupla base jurídica se impunha, uma vez que a directiva em litígio tinha por finalidade, além de objectivos de política agrícola, assegurar, entre outras coisas, a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros, com vista a salvaguardar os interesses e a saúde dos consumidores. Tal objectivo não seria coberto pelo âmbito de aplicação do artigo 43.° do Tratado, mas resultaria do artigo 100.° A anterior prática do Conselho confirmaria a necessidade dessa dupla base jurídica.

5 O Conselho, recorrido, e a Comissão, interveniente, não contestam que a directiva em litígio comporte uma vertente relativa à harmonização das legislações nacionais com vista à protecção dos consumidores e da saúde pública, mas consideram que não escapa, mesmo assim, ao domínio da política agrícola comum e que, por isso, é abrangida pelo artigo 43.° do Tratado.

6 Há que observar, em primeiro lugar, que, no caso, a controvérsia sobre a base jurídica correcta não é de alcance meramente formal, pois que os artigos 43.° e 100.° do Tratado contêm regras diferentes para a formação da vontade do Conselho. A escolha da base jurídica era, por isso, susceptível de ter consequências sobre a determinação do conteúdo da directiva impugnada.

7 Por conseguinte, para apreciar o mérito do fundamento extraído da insuficiência de base jurídica, convirá examinar se o Conselho tinha competência para adoptar a directiva em litígio apenas com base no artigo 43.° do Tratado.

8 Para esse efeito, há que relevar, em primeiro lugar, que o âmbito de aplicação material dos artigos 39.° a 46.° do Tratado se estende, por força do artigo 38.°, aos produtos enumerados na lista objecto do anexo II do Tratado.

9 Convém lembrar, em seguida, que o artigo 43.° do Tratado deve ser interpretado à luz do artigo 39.°, que enuncia os objectivos da política agrícola comum, e do artigo 40.°, que regula a sua execução, ao dispor, designadamente, que, a fim de atingir os objectivos previstos no artigo 39.°, será criada uma organização comum de mercados agrícolas e que essa organização pode comportar todas as medidas necessárias para atingir os referidos objectivos (acórdão de 21 de Fevereiro de 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, Recueil, p. 713).

10 Os objectivos da política agrícola comum enunciados no artigo 39.° do Tratado têm em mira, designadamente, o incremento da produtividade, fomentando o progresso técnico e assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola assim como a utilização óptima dos factores de produção. Além disso, as alíneas b) e c) do n.° 2 do artigo 39.° exigem que se tome em consideração a necessidade de efectuar gradualmente as adaptações adequadas e o facto de a agricultura constituir um sector intimamente ligado ao conjunto da economia na elaboração da política agrícola comum. Daí resulta que os objectivos da política agrícola devem ser concebidos de forma a permitir às instituições comunitárias desembaraçarem-se das suas responsabilidades tendo em conta os avanços ocorridos no domínio da agricultura e no conjunto da economia.

11 As medidas tomadas com base no artigo 43.° do Tratado, com vista a atingir esses objectivos no âmbito de uma organização comum de mercados por força do n.° 2 do artigo 40.° do Tratado, podem abranger a regulamentação das condições e das modalidades da produção, da qualidade e da comercialização dos produtos agrícolas. As organizações comuns de mercados contêm numerosas regras a este propósito.

12 A prossecução dos objectivos da política agrícola comum, designadamente no âmbito das organizações comuns de mercados, não poderá abstrair de exigências de interesse geral, tais como a protecção dos consumidores ou da saúde e da vida das pessoas e dos animais, exigências que as instituições devem ter em conta quando exercem os seus poderes.

13 Por fim, há que salientar que, de acordo com o artigo 42.° do Tratado, as regras de concorrência só são aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos agrícolas, na medida em que tal seja determinado pelo Conselho, no âmbito das disposições adoptadas com base no artigo 43.° do Tratado. Ao adoptar essas disposições, o Conselho deve, por isso, levar igualmente em consideração as exigências da política da concorrência.

14 Resulta do conjunto das disposições analisadas acima que o artigo 43.° do Tratado constitui a base jurídica adequada para toda a regulamentação relativa à produção e à comercialização dos produtos agrícolas enumerados no anexo II do Tratado, que contribua para a realização de um ou vários objectivos da política agrícola comum enunciados no artigo 39.° do Tratado. Tais regulamentações podem comportar a harmonização das disposições de carácter nacional nesse domínio sem que seja necessário recorrer ao artigo 100.° do Tratado.

15 Tal como o Tribunal lembrou, nomeadamente nos acórdãos de 29 de Novembro de 1978 (Pigs Marketing Board/Redmond, 83/78, Recueil, p. 2347) e de 26 de Junho de 1979 (Pigs and Bacon Commission/McCarren, 177/78, Recueil, p. 2161), o n.° 2 do artigo 38.° do Tratado assegura a prioridade das disposições específicas do domínio agrícola face às disposições gerais relativas ao estabelecimento do mercado comum.

16 Por conseguinte, mesmo se as regulamentações em causa têm em vista simultaneamente objectivos de política agrícola e outros que, na falta de disposições especiais, são prosseguidos com base no artigo 100.° do Tratado, não se poderá extrair argumento desta disposição, que permita, de forma geral, a adopção de directivas para a aproximação das legislações dos Estados-membros, para restringir o âmbito de aplicação do artigo 43.° do Tratado.

17 É na base das considerações precedentes que convém examinar se a directiva em litígio cabe ou não no âmbito de aplicação do artigo 43.° do Tratado assim caracterizado.

18 A este propósito, há que declarar, em primeiro lugar, que existem organizações comuns dos mercados nos sectores da carne de bovino [Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157], da carne de suíno [Regulamento (CEE) n.° 2759/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, JO L 282, p. 1; EE 03 F9 p. 86], da carne de ovino e de caprino [Regulamento (CEE) n.° 1837/80 do Conselho, de 27 de Junho de 1980, JO L 183, p. 1; EE 03 F18 p. 171] e que o artigo 2.° de cada um desses regulamentos prevê a adopção de medidas a nível comunitário tendentes a promover uma melhor organização da produção, da transformação e da comercialização e tendentes a melhorar a qualidade.

19 A directiva em litígio contém no fundo, por um lado, normas relativas à administração aos animais de exploração cujas carnes são tidas em vista pelas organizações comuns dos mercados já citadas, de certas substâncias de efeito hormonal e, por outro, normas relativas às medidas de controlo necessárias. Essas medidas respeitam nomeadamente às trocas, entre os Estados-membros, de animais vivos e de carnes deles provenientes, bem como às importações desses produtos na Comunidade.

20 Resulta dos considerandos da directiva que esta tem em vista a protecção da saúde humana e dos interesses dos consumidores com vista a eliminar a «distorção das condições de concorrência» e facilitar o «escoamento dos produtos em causa».

21 Tendo em conta o conteúdo e objectivos da directiva deve afirmar-se que, ao regular as condições de produção e de comercialização da carne na perspectiva de melhorar a sua qualidade, entra no âmbito das medidas previstas pelas organizações comuns dos mercados de carne já referidos e contribui assim para a realização dos objectivos da política agrícola comum enunciados no artigo 39.° do Tratado.

22 Resulta do que precede que a directiva em litígio cabe no domínio da política agrícola comum e que o Conselho era competente para a adoptar com base apenas no artigo 43.° do Tratado.

23 Essa declaração não poderá ser afectada pelo facto, invocado pelo recorrente, de o Conselho se ter afastado da sua prática consistente em basear actos no domínio em causa nos artigos 43.° e 100.° do Tratado.

24 Neste contexto, convém recordar, tal como o Tribunal já o entendeu no seu acórdão de 26 de Março de 1987 (Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493) que, no âmbito do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto deve fundar-se em elementos objectivos susceptíveis de controlo jurisdicional. Uma simples prática do Conselho não é susceptível de derrogar disposições do Tratado. Uma tal prática não pode, por conseguinte, criar um precedente vinculante para as instituições da Comunidade quanto à base jurídica correcta.

25 O primeiro fundamento do recorrente deve, por isso, ser julgado improcedente.

Quanto à fundamentação

26 O recorrente alega que a directiva em litígio está insuficientemente fundamentada.

27 A primeira acusação do recorrente relativa à fundamentação respeita à falta de menção do verdadeiro objectivo da directiva, a saber, a aproximação das disposições de carácter nacional no interesse dos consumidores, em particular para proteger a sua saúde.

28 A este propósito convém salientar, por um lado, que resulta das considerações desenvolvidas acima quanto à base jurídica que os considerandos da directiva enumeram com suficiente clareza os objectivos prosseguidos e, por outro, que a saúde humana e a protecção dos interesses dos consumidores são expressamente referidas no primeiro e no segundo considerandos, respectivamente. Essa acusação deve ser por isso afastada.

29 A segunda acusação do recorrente relativa à fundamentação respeita à falta de referência à Directiva 81/602 do Conselho, de 31 de Julho de 1981, relativa à interdição de certas substâncias de efeito hormonal e de efeito tireostático (JO L 222, p. 32; EE 03 F23 p. 38) da qual a directiva em litígio seria complementar.

Com efeito, o artigo 8.° da Directiva 81/602 prevê que a Comissão submeterá ao Conselho um relatório sobre a experiência adquirida e a evolução científica, acompanhada, se for caso disso, de propostas que tomem em consideração essa evolução.

30 Essa acusação não poderá ser atendida. De facto, se é verdade que a Directiva 81/602 não é mencionada nos considerandos da directiva em litígio, os artigos 1.°, 2.°, 5.°, 6.° e 7.° desta fazem, todavia, expressamente referência àquela. A ligação entre ambas as directivas resulta por isso de forma suficientemente clara do texto da directiva em litígio.

31 A terceira acusação do recorrente relativa à fundamentação respeita à falta de identificação da proposta da Comissão.

32 A este propósito, convém observar que a directiva em questão não contém, de facto, uma referência expressa que permita identificar a proposta da Comissão. Essa omissão não poderá, todavia, ser considerada violação de formalidade essencial na medida em que resulta claro que a directiva foi de facto adoptada sob proposta da Comissão.

33 A acusação relativa à falta de identificação da proposta da Comissão deve ser por isso rejeitada.

34 Por fim, a quarta acusação do recorrente relativa à motivação é extraída do facto de a directiva em litígio não tornar claro que foi adoptada após apresentação do relatório científico previsto pelo artigo 8.° da Directiva 81/602 e ao facto de não avançar qualquer razão para não levar em conta as conclusões desse relatório que o Conselho era obrigado a examinar a fim de verificar se a legislação proposta não era manifestamente inadequada em relação aos seus objectivos.

35 A este propósito, basta afirmar que tal como o Conselho o sublinhou justamente, o artigo 8.° da Directiva 81/602 impunha uma obrigação apenas à Comissão à qual incumbia mandar preparar o relatório e, se fosse caso disso, tomá-lo em conta nas suas propostas. O Conselho não era por isso obrigado a referir-se a esses antecedentes. A acusação deve ser, por isso, desatendida.

36 Resulta do que precede que a directiva está suficientemente fundamentada. A segunda acusação deve, por isso, ser desatendida.

Quanto ao princípio da confiança legítima

37 O recorrente entende que é contrário ao princípio da confiança legítima ter-se adoptado a directiva em litígio por maioria, na medida em que o artigo 5.° da Directiva 81/602 (já referida), tal como o artigo 14.° da Directiva 85/358 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, complementar da Directiva 81/602 (JO L 191, p. 46), prevêem uma deliberação por unanimidade do Conselho relativa à administração aos animais das cinco hormonas referidas pela directiva em litígio. O Conselho ter-se-ia assim comprometido a deliberar por unanimidade.

38 A este propósito, convém salientar que as regras relativas à formação da vontade das instituições comunitárias são estabelecidas pelo Tratado e que não estão na disponibilidade nem dos Estados-membros nem das próprias instituições.

39 Esse fundamento deve, por isso, ser igualmente rejeitado.

Quanto à violação do regulamento interno do Conselho

40 O recorrente considera que a aplicação do processo escrito para a adopção da directiva impugnada, quando dois Estados-membros a ela expressamente se opuseram, constitui uma violação de formalidade essencial, uma vez que o n.° 1 do artigo 6.° do regulamento interno (JO 1979, L 268, p. 1) torna o recurso a tal processo dependente do acordo de todos os membros.

41 Com vista a examinar se esse fundamento procede convém recordar os elementos essenciais da génese da directiva.

42 No mês de Novembro de 1985, a Comissão apresentou ao Conselho uma alteração da sua proposta anterior, prevendo — como a directiva adoptada objecto do recurso — a proibição de hormonas naturais, salvo para fins terapêuticos e a proibição absoluta de hormonas sintéticas. O Conselho discutiu esse projecto em 19 de Novembro de 1985.

43 Uma outra proposta alterada, apresentada em 18 de Dezembro de 1985, foi examinada pelo Conselho em 19 de Dezembro, unicamente com base na versão francesa. Por ocasião desta sessão, a Comissão propôs as suas últimas correcções. O Conselho decidiu, com votos contra do Reino Unido e do Reino da Dinamarca, adoptar a directiva mediante processo escrito, antes de 31 de Dezembro de 1985.

44 Em 23 de Dezembro de 1985, o secretário-geral do Conselho enviou um telex ao ministro da Agricultura britânico, solicitando-lhe o voto do Reino Unido sobre a directiva em litígio, de acordo com o processo escrito, antes das 16 horas do dia 30 de Dezembro de 1985. Por carta de 31 de Dezembro de 1985, o Reino Unido lembrou que se opunha tanto à utilização do processo escrito como à própria directiva.

45 Na mesma data, 31 de Dezembro de 1985, a directiva em litígio foi notificada ao Reino Unido como adoptada mediante processo escrito.

46 Tendo em conta estas circunstâncias, convêm recordar, em primeiro lugar, que o n.° 1 do artigo 6.° do regulamento interno do Conselho dispõe:

«As deliberações do Conselho relativas a assunto urgente podem ser obtidas mediante voto por escrito desde que todos os membros do Conselho aceitem tal processo para esse assunto.» (Tradução não oficial).

47 O texto dessa disposição é claro no sentido de que o recurso ao processo escrito exige o acordo de todos os membros do Conselho. Tal exigência de unanimidade é independente da questão de saber se o acto em causa deve ser adoptado por unanimidade ou por maioria por força do Tratado.

48 Por conseguinte, o Conselho é obrigado a respeitar a regra de processo que ele próprio estabeleceu no n.° 1 do artigo 6.° do seu regulamento interno. Não poderá afastar-se dela, mesmo por uma maioria mais extensa que a exigida para a adopção ou a alteração do regulamento interno, sem alterar formalmente esse regulamento que é um acto adoptado na base do artigo 5.° do Tratado que institui um Conselho Único e uma Comissão Única.

49 Segue-se que, no caso em apreço, o não cumprimento do n.° 1 do artigo 6.° do regulamento interno do Conselho deve ser considerado uma violação de formalidade substancial na acepção do primeiro parágrafo, do artigo 173.° do Tratado e que, por conseguinte, o recurso procede quanto a este fundamento. Por isso, há que anular a Directiva 85/649, do Conselho, de 31 de Dezembro de 1985, que proíbe a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais (JO L 382, p. 228) sem ser necessário examinar os outros fundamentos invocados pelo recorrente.

Quanto às despesas

50 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. No entanto, de acordo com o primeiro parágrafo do n.° 3 do mesmo artigo, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas, no todo ou em parte, se cada parte obtiver vencimento parcial ou em caso de circunstâncias excepcionais.

51 No caso, se o recorrente venceu a causa quanto ao fundamento consistente na violação de formalidade essencial, foi vencido quanto a outros, incluindo o relativo ao problema institucional essencial do presente processo, designadamente a escolha da base jurídica da directiva impugnada.

52 Nestas circunstâncias, as partes, inclusive as intervenientes, devem ser condenadas a suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **A Directiva 85/649 do Conselho, de 31 de Dezembro de 1985, que proíbe a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais (JO L 382, p. 228), é anulada.**

2) **Cada uma das partes, inclusive as intervenientes, suportará as suas próprias despesas.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 23 de Fevereiro de 1988.

O Secretário

J.-G. Giraud

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart