CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL HENRI MAYRAS apresentadas em 25 de Outubro de 1972 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

I — Introdução

1. *O problema*

Um dos objectivos essenciais do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia é a criação de um espaço económico unificado, livre de entraves internos, no qual devem ser progressivamente realizadas a união aduaneira e depois a união económica.

Em consequência, o mercado comum deve, nas suas relações com os países terceiros, comportar-se como uma unidade, deixando os Estados-membros de poderem conduzir independentemente uns dos outros as suas relações comerciais com o exterior. Aparecendo, nessa perspectiva, como um «bloco», a Comunidade Europeia não deve, todavia, praticar a autarcia. Pelo contrário, a orientação da sua política comercial é definida, tanto no preâmbulo como no artigo 110.° do Tratado, como visando a supressão progressiva das restrições às trocas comerciais internacionais e a redução das barreiras aduaneiras. Trata-se, portanto, de uma política liberal face aos Estados terceiros, plenamente conforme, aliás, com a aspiração geral do mundo a uma organização do comércio internacional baseada na não discriminação e no repúdio do sistema das «preferências».

Aliás, aquando da criação da Comunidade Económica Europeia, os Estados-membros estavam obrigados por vínculos jurídicos, quer bilaterais com certos países, quer multilaterais, no quadro, nomeadamente, do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT).

De que maneira foram essas obrigações afectadas pelo Tratado de Roma e pelo direito comunitário derivado? Como podem ser resolvidos os conflitos se surgirem? Podem os cidadãos do mercado comum invocar utilmente, contra determinados actos das autoridades comunitárias, a violação — pretensa — de determinadas disposições do GATT?

Este Tribunal, incumbido, nos termos do artigo 164.° do Tratado de Roma, de garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado, chamado também, por força do artigo 177.° e em cooperação com os órgãos jurisdicionais nacionais dos Estados-membros, a garantir a unidade de interpretação das normas comunitárias, pode pronunciar-se sobre a compatibilidade dessas normas com as obrigações convencionais externas da Comunidade ou dos Estados-membros e, de uma maneira mais geral, com «um direito internacional que não seja o direito comunitário»? Tal é, na sua essência, a questão que é submetida a este Tribunal, em conformidade com o artigo 177.°, pelo College van Beroep voor het Bedrijfsleven — tribunal de segunda instância em matéria económica dos Países Baixos —, que pede ao Tribunal de Justiça, além disso, para apreciar se determinados regulamentos da Comissão, que dizem respeito à importação de produtos agrícolas

* Língua original: francês.

que são objecto de uma organização comum de mercado, podem ser considerados válidos face às disposições do artigo XI do GATT.

Porém, antes de entrar na análise deste problema, impõe-se-nos recordar brevemente — pois o Tribunal já tomou conhecimento de outros aspectos destes processos — as circunstâncias em que, no presente caso, este Tribunal é chamado a decidir.

2. *Condições em que o Tribunal de Justiça é chamado a decidir*

Com base no Regulamento n.° 23, de 4 de Abril de 1962, que estabelece gradualmente uma organização comum de mercados no sector das frutas e dos produtos hortícolas, o Conselho das Comunidades Europeias, pelo Regulamento (CEE) n.° 2513/69, de 9 de Dezembro de 1969 coordenou e unificou os regimes de importação destes produtos, aplicados por cada Estado-membro, em relação aos Estados terceiros.

Este diploma proíbe, em princípio, qualquer restrição quantitativa ou medida de efeito equivalente à importação no mercado comum de alguns destes produtos, entre eles as maçãs de mesa.

Porém, o artigo 2.° deste regulamento contém uma cláusula de salvaguarda nos termos da qual, se o mercado interno comunitário de um desses produtos sofrer, ou estiver em risco de sofrer, em virtude das importações ou exportações, perturbações graves susceptíveis de pôr em perigo os objectivos da Política Agrícola Comum definidos no artigo 39.° do Tratado, podem ser aplicadas medidas adequadas nas trocas com os países terceiros, até que a situação esteja restabelecida.

Em tal ocorrência, é à Comissão que compete tomar, a pedido de um Estado-membro ou por sua própria iniciativa, as medidas necessárias, que são de aplicação imediata.

Esta cláusula de salvaguarda foi posta em prática, durante a Primavera de 1970, para o mercado das maçãs de mesa, pelo Regulamento (CEE) n.° 459/70 da Comissão, de 11 de Março de 1970. Na exposição dos fundamentos, a Comissão refere que o crescimento da produção interna tinha criado, na Bélgica, em França, em Itália e no Luxemburgo uma «situação de crise» caracterizada, na acepção da regulamentação comunitária (artigo 6.° do Regulamento do Conselho n.° 159/66/CEE de 25 de Outubro de 1966), por uma descida das cotações verificada durante um período bastante prolongado num ou mais mercados representativos, abaixo de um limiar determinado; que pesava uma ameaça sobre os mercados alemão e neerlandês; em segundo lugar, a liberalização das importações provenientes de países terceiros, estabelecida pelo Regulamento n.° 2513/69 do Conselho, comportava, segundo a Comissão, o risco de um aumento das importações provenientes de países terceiros, que tinham já sido «apreciáveis» no período anterior.

Dessas constatações, a Comissão concluía que o mercado comum estava ameaçado de sofrer perturbações graves, susceptíveis de pôr em perigo os objectivos do artigo 39.° do Tratado; que se tornava necessário, portanto, a fim de limitar as importações a um nível tal que a Comunidade as pudesse absorver sem que a situação do mercado se agravasse, pôr em prática, a título provisório, um mecanismo de suspensão das importações, recorrendo a um regime de licenças.

Em consequência, o Regulamento n.° 459/70, que estabelece as medidas de protecção aplicáveis à importação de maçãs de mesa, dispunha que, a partir de 1 de Abril e até 30 de Julho de 1970, qualquer importação para a Comunidade de maçãs que não fossem, maçãs para cidra... estava dependente da apresentação de um título de importação. Com base na comunicação, feita todas as semanas, pelos Estados-membros, das quantidades para as quais tinham sido requeridas as licenças, a Comissão «aprecia a situação e decide da concessão das licenças».

Através de um segundo regulamento, o Regulamento (CEE) n.° 565/70, de 25 de Março de 1970, a Comissão determinou a forma de gestão das licenças de importação, precisando que «se dará seguimento aos pedidos... apresentados até 20 de Março de 1970, até ao limite da quantidade indicada no pedido e até 80% de uma quantidade de referência» igual à que o requerente importou para a Comunidade durante o mês correspondente do ano de 1969.

Tratava-se, portanto, de limitar globalmente as importações durante o período crítico ao nível atingido no ano anterior.

A data de 20 de Março de 1970, determinante para aplicação deste regime aos importadores, foi seguidamente prorrogada por várias vezes pela Comissão, nomeadamente através do Regulamento (CEE) n.° 686/70.

Em Maio, quatro empresas de Roterdão, importadoras de frutas, as firmas International Fruit Company, Kooy Rotterdam, Velleman en Tas, Jan van den Brink's Im- en Exporthandel, requereram ao Produktschap voor Groenten en Fruit, serviço neerlandês competente, incumbido, nomeadamente, de aplicar a regulamentação relativa à importação das frutas e dos produtos hortícolas, a emissão de licenças de importação para maçãs provenientes de países terceiros. Tendo o Produktschap informado os requerentes de que estes pedidos «deviam ser indeferidos» ou que «tinha sido decidido indeferi-los», estas empresas, por um lado, recorreram a este Tribunal com vista a obter, através de recurso directo, a anulação dos actos da Comissão da Comunidade Económica Europeia considerados como estando na base da recusa que lhes era oposta; por outro lado, recorreram para o órgão jurisdicional nacional competente, o tribunal de segunda instância em matéria económica dos Países Baixos, pedindo a anulação das decisões de indeferimento notificadas pelo Produktschap.

Decidindo, em 13 de Maio de 1971, os recursos directos dessas empresas (processos 41/70 a 44/70, Colect., p. 131), este Tribunal declarou-os admissíveis, mas negou-lhes provimento.

No que se refere ao órgão jurisdicional neerlandês, perante o qual as recorrentes acusavam o Estado de, contrariamente ao Regulamento n.° 459/70 da Comissão, ter transferido o exercício dos poderes que lhe eram conferidos por este diploma para o serviço das frutas e dos produtos hortícolas e sustentavam que determinadas disposições da legislação interna, aplicadas pelo Produktschap, eram contrárias aos regulamentos comunitários, submeteu a este Tribunal, pela primeira vez, nos termos do artigo 177.° do Tratado, questões prejudiciais sobre a interpretação dos regulamentos em causa.

Por acórdão de 15 de Dezembro de 1971 (processos apensos 51/71 a 54/71, Colect., p. 439), este Tribunal proferiu a sua decisão prejudicial.

Retomando então a apreciação do litígio na causa principal, o tribunal competente para decidir do mérito, após se ter conformado, no que se refere às questões decididas por este Tribunal, com a interpretação dada, considerou não poder pôr um termo definitivo a estes processos.

Com efeito, as empresas recorrentes invocaram, perante aquele órgão jurisdicional, um fundamento baseado na incompatibilidade dos Regulamentos da Comissão n.os 459/70, 565/70 e 685/70, que instituem o regime de importações de maçãs de mesa e determinam a forma de gestão das licenças de importação, com as disposições do artigo XI do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio.

Este artigo, intitulado «Supressão geral das restrições quantitativas» dispõe, no seu n.° 1: «Nenhuma das partes contratantes instituirá ou manterá qualquer proibição ou restrição à importação de um produto originário do território de outra parte contratante — à exportação ou venda para exportação de um produto destinado ao território de outra parte contratante — com excepção dos direitos aduaneiros, taxas ou outras imposições, quer a sua aplicação seja feita através de contingentes, de licenças de importação ou de exportação ou de qualquer outro processo». O n.° 2 deste artigo enumera um determinado número de excepções ou de derrogações a esta proibição de princípio das restrições quantitativas.

O tribunal económico de segunda instância, considerando com razão, pensamos, não ser competente para decidir sobre a validade de regulamentos comunitários face a uma disposição de um acordo internacional, tendo em consideração os poderes conferidos neste domínio à Comunidade nas relações com os países terceiros, decidiu, a 5 de Maio de 1972, recorrer, pela segunda vez, ao processo instituído pelo artigo 177.°, e submeter ao Tribunal de Justiça as questões seguintes:

1) A «validade» dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade, a que se refere o artigo 177.° do Tratado da Comunidade Económica Europeia, visa igualmente a validade dos actos *face a um direito internacional que não seja o direito comunitário*?

2) Em caso afirmativo, os Regulamentos da Comissão n.os 459/70, 565/70 e 686/70 são contrários ao artigo XI do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio?

II — Posição do problema

O órgão jurisdicional económico dos Países Baixos deu, intencionalmente, à primeira dessas questões, uma formulação tão genérica quanto possível, ao solicitar ao Tribunal que tomasse partido sobre a seguinte alternativa:

— A validade dos actos que emanam dos órgãos comunitários apenas pode ser apreciada à luz das disposições do Tratado de Roma ou também de normas de direito comunitário derivado, de nível mais elevado na hierarquia dos actos jurídicos do que aquelas cuja validade está em causa?

ou então

— Esta apreciação da validade deve ser, se for caso disso, efectuada pelo Tribunal de

Justiça Europeu em função de regras externas ao direito comunitário, tanto originário como derivado, regras inseridas, para retomar a fórmula empregue, num «direito internacional que não o direito da Comunidade»?

Se abstrairmos do contexto processual em que se coloca, a questão desta forma expressa em termos abstractos reclama uma verdadeira consulta e seria necessário, para lhe responder, encarar múltiplas hipóteses, sem qualquer dúvida muito diferentes umas das outras. Porém, o enquadramento jurídico no qual se insere é nitidamente limitado; trata-se de interpretar o artigo 177.° do Tratado. Por esse simples facto, entendemos que a competência do Tribunal de Justiça não pode ser posta em dúvida.

É certo que a missão de que este Tribunal está investido pelo Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, no seu artigo 164.°, de garantir «o respeito do direito na interpretação e aplicação» deste Tratado, não se poderá limitar apenas ao controlo da estrita conformidade dos actos adoptados pelas instituições comunitárias com as normas do Tratado devidamente interpretadas por este Tribunal de Justiça.

Em primeiro lugar, porque tal interpretação, exige frequentemente, por si própria, que este Tribunal recorra a normas do direito internacional geral ou «clássico», como foi declarado a propósito da interpretação do artigo 88.° do Tratado da Comunidade Económica do Carvão e do Aço; seguidamente, porque tanto o próprio Tratado constitutivo, em algumas das suas disposições, como o direito comunitário derivado, se referem muitas vezes, expressa ou implicitamente, a disposições de direito convencional externas e nomeadamente, como veremos, ao GATT, ou por vezes integram mesmo o seu conteúdo.

Finalmente, porque este Tribunal, por a solicitação dos autores do Tratado ou por sua própria iniciativa, também é frequentemente levado a fazer aplicação dos «princípios gerais de direito», não apenas dos princípios gerais comuns aos direitos nacionais dos Estados-membros, mas também de princípios do direito internacional público.

Por outro lado, a Comunidade Económica Europeia, dotada de personalidade internacional, dispõe do poder de celebrar ela própria tratados com Estados terceiros ou com organizações internacionais (artigo 228.°), quer se trate de acordos comerciais (artigo 113.°), de acordos de cooperação ou de acordos de associação (artigo 238.°). A Comunidade mantém também relações com diversas organizações europeias e com a Organização das Nações Unidas (artigos 229.°, 230.° e 231.°).

Portanto, para além de este Tribunal não estar limitado a apreciar apenas o direito comunitário e para além de ter sido levado, em múltiplas ocasiões, a recorrer, no seu trabalho de interpretação, a normas de direito internacional convencional ou geral, é inegável que, estando a própria Comunidade sujeita ao direito internacional e tendo a obrigação jurídica de respeitar os acordos que a vinculam, a apreciação da compatibilidade dos actos das suas instituições com tais acordos está abrangida pela competência deste Tribunal, pelo menos quando é chamado a decidir nas condições previstas no Tratado.

Ora, não há dúvida de que, assim como o Tribunal frequentemente faz prevalecer o primado do direito comunitário sobre os direitos nacionais dos Estados-membros, também não pode deixar de reconhecer a superioridade dos compromissos convencionais da Comunidade sobre os actos dos seus órgãos.

Não seria concebível aplicar dois sistemas de raciocínio diferentes conforme se trate das relações das ordens jurídicas no interior da Comunidade ou das relações do direito comunitário e do direito internacional externo.

Porém, Senhores Juízes, é ainda necessário estabelecer uma distinção que, aliás, comanda a aplicação do artigo 177.°

Sob um primeiro aspecto, pode surgir um conflito de normas nas relações da Comunidade com um ou vários Estados terceiros, a respeito da violação de um acordo que vincula a Comunidade como parte contratante. Em tal caso, não vemos que o litígio possa ser trazido a este Tribunal. Com efeito, a solução de conflitos dessa natureza é regulada pelo direito internacional geral, a maior parte das vezes através da negociação, da conciliação ou da arbitragem.

Por outro lado, embora, por força do Tratado, as instituições da Comunidade, os Estados-membros e as pessoas singulares e colectivas destinatárias das decisões individuais tenham acesso a este pretório, em condições de admissibilidade estabelecidas nos artigos 169.° e 170.° (acção por incumprimento contra um Estado-membro), 173.° (controlo da legalidade dos actos do Conselho e da Comissão), 175.° (acção por omissão das instituições), 178.° e 215.° (responsabilidade contratual e extracontratual), tal não é o caso dos Estados terceiros ou das organizações internacionais.

Consequentemente, seria inútil especular sobre este primeiro aspecto do problema que sai do âmbito da competência deste Tribunal.

Sob o segundo aspecto, em contrapartida, o problema da compatibilidade do direito comunitário com as normas de direito internacional, suscitado no âmbito de uma questão prejudicial, apresenta-se em termos diferentes.

Com efeito, qual é a situação?

O órgão jurisdicional nacional de um Estado-membro, ao qual é levado um litígio em que são postas em causa quer a interpretação do próprio Tratado, quer a validade ou a interpretação dos actos adoptados, por força do Tratado, pelas instituições, decide suspender a instância. De acordo com a distinção efectuada no artigo 177.°, aquele órgão tem a faculdade ou a obrigação de o fazer quando se trate um órgão jurisdicional superior cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso jurisdicional previsto no direito interno.

Aquele órgão jurisdicional submete a este Tribunal uma ou várias questões prejudiciais. Trata-se de questões cuja solução é necessária para decidir o litígio da causa principal.

É ainda necessário, no sistema clássico das questões prejudiciais, que o tribunal que decide do mérito seja incompetente *ratione materiae* para conhecer dessa questão. No Tratado de Roma, a razão de ser do reenvio prejudicial é garantir a unidade de interpretação do direito comunitário pelo Tribunal de Justiça Europeu, de forma que as normas sejam aplicadas em função dos mesmos critérios em todos os Estados-membros, devendo o tribunal que decide do mérito conformar-se com a interpretação deste Tribunal de Justiça.

Tal sistema é de uma importância capital no caso de, como nos presentes processos, estar em questão a validade de regulamentos comunitários que, nos próprios termos do artigo 189.°, segundo parágrafo, do Tratado são «obrigatórios» em todos os seus elementos e «directamente aplicáveis» em todos os Estados-membros.

É que, para admitir que estes regulamentos possam não ser válidos face a disposições de direito convencional, internacional, exterior à ordem jurídica da Comunidade, é ainda necessário que, no quadro do artigo 177.°, as partes na causa principal, invocando tais disposições, possam elas próprias daí adquirir direitos. Noutros termos, é também necessário que estas disposições tenham um *efeito directo* na Comunidade.

Ora, a unidade e, podemos dizer, a própria existência do direito comunitário exigem que apenas este Tribunal possa declarar, com força de verdade legal, se um acordo que vincula a Comunidade ou a totalidade dos Estados-membros é ou não directamente aplicável no território comunitário e, na afirmativa, se um acto emanado de uma instituição comunitária está ou não em conformidade com este acordo externo.

Aliás, a teoria do efeito directo é uma das constantes tanto da jurisprudência deste Tribunal, demarcada pelos acórdãos de 5 de Fevereiro de 1963, Gend & Loos (26/62, Colect. 1962-1964, p. 205), de 15 de Julho de 1964, Costa/ENEL (6/64, Colect. 1962-1964, p. 549), e de 16 de Junho de 1966, Alfons Lütticke (57/65, Colect. 1965-1968, p. 361), como da prática legislativa da Comunidade. Aplicada nas relações do direito comunitário com os direitos nacionais, esta teoria também deve sê-lo nas relações do direito internacional com o direito comunitário. Para decidir a questão de saber se um acto internacional tem esse efeito directo, não basta considerar este acto globalmente, é necessário que a análise se situe ao nível das disposições específicas cuja violação é alegada, tanto mais que, muito especialmente os tratados internacionais podem conter ao mesmo tempo disposições directamente aplicáveis e outras que o não são.

Por outro lado, o reconhecimento do efeito directo não pode resultar de uma alternativa. Todas as disposições de um tratado vinculam os Estados ou outras pessoas jurídicas do direito das gentes, partes contratantes, e devem, por este facto, ser por elas respeitadas, independentemente dos meios para garantir este respeito. Portanto, embora a natureza obrigatória de todas as disposições de um tratado internacional não seja contestável, a questão que se coloca é a de saber se determinadas disposições de um tratado podem ter um efeito directo na ordem jurídica ou do Estado ou, *mutatis mutandis*, da Comunidade.

Assim, estamos perante um problema de interpretação para cuja solução devem concorrer os diversos processos da técnica jurídica:

— análise do texto,

— exame do contexto e do sistema geral do tratado,

— objectivo da disposição em causa, tendo em vista a finalidade global do acto,

— finalmente, as circunstâncias em que as partes contratantes decidiram aplicar o tratado.

Portanto, é sobre esta análise que nos devemos debruçar a propósito do artigo XI do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, após ter exposto as relações deste Acordo Geral com a Comunidade Económica Europeia.

Relativamente à questão de princípio colocada pelo tribunal económico de segunda instância dos Países Baixos, retenhamos, de momento, que a expressão «validade», na acepção do artigo 177.° do Tratado de Roma, abrange não apenas a validade dos actos das instituições comunitárias apreciada à luz do Tratado e do direito comunitário derivado, mas também a validade destes actos apreciada à luz do direito internacional que não o direito comunitário, na dupla condição de a disposição de direito internacional invocada vincular a Comunidade e ter um efeito directo na sua ordem jurídica.

III — O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio vincula a Comunidade? As disposições do artigo XI deste acordo são directamente aplicáveis na Comunidade?

O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio tem como objectivo, nos termos do seu preâmbulo, «a redução substancial das pautas aduaneiras e de outros entraves às trocas e... a eliminação das discriminações em matéria de comércio internacional», o que inclui a supressão de qualquer restrição quantitativa como está previsto, expressamente, no artigo XI.

Originariamente celebrado por oito Estados, entre eles a Bélgica, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, este tratado foi objecto, em 30 de Outubro de 1947, de um protocolo, nos termos do qual as partes contratantes se obrigaram a aplicar, a título provisório, a partir de 1 de Janeiro de 1948:

— as partes I e III do Acordo Geral

— e a parte II deste acordo, na qual se encontra o artigo XI, mas «na medida compatível com a legislação em vigor».

A Itália aderiu ao GATT, a partir de 30 de Maio de 1950, nos termos do Protocolo de Annecy, de 10 de Outubro de 1949. Quanto à República Federal da Alemanha, aderiu a partir de 1 de Outubro de 1951, nos termos do Protocolo de Torquay, de 21 de Abril do mesmo ano.

Assim, antes da entrada em vigor do Tratado de Roma, os seis Estados-membros originais da Comunidade Económica Europeia estavam vinculados pelo GATT, por força, quer do protocolo de aplicação provisória quer dos protocolos de adesão.

Assim, devemos perguntar-nos o que aconteceu às obrigações por eles assumidas no âmbito do Acordo Geral após a criação da Comunidade.

A questão é regulada pelo artigo 234.°, primeiro parágrafo, do Tratado de Roma, nos termos do qual: «As disposições do presente Tratado não prejudicam os direitos e obrigações decorrentes de convenções concluídas antes da entrada em vigor do presente Tratado, entre um ou mais Estados-membros, por um lado, e um ou mais Estados terceiros, por outro». E foi neste texto que as empresas

recorrentes na causa principal se basearam para justificar a acusação de invalidade dos regulamentos da Comissão. Esta disposição reconhece muito claramente o princípio da fidelidade às obrigações assumidas para com Estados terceiros. Porém, afirmado este princípio, era necessário ter em conta o facto de os vínculos particularmente estreitos, contraídos no quadro da Comunidade Europeia, apenas terem razão de ser na medida em que permitem atingir objectivos de política comum e de cooperação, não concebíveis no âmbito de sistemas mais vastos; para este fim, era necessário que os Estados-membros pudessem fazer admitir, pelos países terceiros com os quais estavam obrigados em organizações multilaterais, que deviam, sem praticar discriminação em relação a eles, conceder entre si vantagens recíprocas das quais não era possível fazer beneficiar terceiros.

É por esta razão que o segundo parágrafo do artigo 234.° prevê que, na medida em que os acordos anteriores não sejam compatíveis com o Tratado de Roma, os Estados-membros recorrerão a todos os meios adequados para eliminar as incompatibilidades verificadas, o que deve ser entendido como negociar e recorrer, se for caso disso, aos processos habituais de resolução dos conflitos de direito internacional; estes Estados devem, se for necessário, prestar entre si assistência mútua com vista a atingir este fim, adoptando, se for caso disso, uma atitude comum.

Ora, esta disposição ficou sem aplicação no que respeita ao GATT, pois não só nem a Comunidade nem os Estados-membros consideraram este acordo como incompatível com o Tratado de Roma — caso em que teria sido necessário pôr em prática os meios previstos no artigo 234.°, segundo parágrafo, mas também e pelo contrário, a Comunidade se considerou como estando ela própria vinculada pelo Acordo Geral. Por um lado, um certo número de disposições do Tratado de Roma e, mais ainda, do direito comunitário derivado, inscrevem-se na mesma linha das regras do GATT e, se é certo que as referências expressas às convenções multilaterais são raras no Tratado, as remissões implícitas, e mais ainda a adopção dos mesmos princípios, não faltam, por exemplo, nos artigos 18.°, 29.°, 110.° e 111.° do Tratado.

Da mesma forma, as autoridades comunitárias, preocupadas com a compatibilidade da sua acção com as regras do GATT relativamente a países terceiros, fundamentam frequentemente as suas decisões por referência directa às disposições do Acordo Geral. Damos como exemplo os Regulamentos do Conselho n.° 46/64/CEE de 30 de Abril de 1964 e n.° 65/65/CEE de 13 de Maio de 1965, precisamente no sector das frutas e dos produtos hortícolas, e os próprios regulamentos da Comissão que estão em causa nos presentes processos. Encontram-se referências análogas no direito comunitário relativo a outras organizações de mercado. Assim sucede com o Regulamento n.° 14/64/CEE do Conselho relativo à carne de vaca, com o Regulamento n.° 136/66/CEE relativo às matérias gordas e com o Regulamento n.° 160/66/CEE relativo aos produtos transformados.

Por outro lado, verifica-se que os direitos reconhecidos aos Estados-membros e as obrigações por eles assumidas no quadro do GATT estão abrangidos no essencial, pelo menos desde o fim do período de transição, pelas competências comunitárias, quer se trate da pauta aduaneira comum ou das decisões que têm por objecto regular as trocas comerciais com os Estados terceiros, nos sectores que são objecto de uma organização comum de mercado.

Portanto, a Comunidade está, na verdade, vinculada pelas disposições do Acordo Geral, se bem que não seja parte contratante no sentido formal do termo, e isto é tanto

assim que, desde 1960, a Comunidade participou nas negociações multilaterais conduzidas no âmbito do GATT, um dos objectos das quais consistia em substituir as concessões pautais dos Estados-membros por concessões comunitárias. Em conformidade com o artigo XXIV do Acordo Geral, foram adoptados, tanto pelo Conselho da Comunidade como pelos Estados-membros, os protocolos assinados em Genebra em 1962 e em 1963.

Da mesma forma, a Comunidade tomou parte nas negociações comerciais conhecidas sob o nome de Kennedy Round, de 1964 a 1967, tendo os acordos daí resultantes sido concluídos por decisão do Conselho de 28 de Novembro de 1967.

Finalmente, a Comunidade participou igualmente noutras discussões, concertações e negociações multilaterais, em que a sua política comercial estava em causa.

Se ao comportar-se de facto como membro da organização do GATT e ao ser aceite como tal pelas outras partes contratantes, a Comunidade está vinculada pelo Acordo Geral, como está pelos acordos que ela própria celebra em conformidade com o artigo 228.° do Tratado, a argumentação das empresas recorrentes na causa principal, baseada no primeiro parágrafo do artigo 234.°, não é pertinente; tal argumentação não interessa para a solução da questão de apreciação de validade que é colocada a este Tribunal.

Na verdade, é através da análise do sistema de redacção do GATT, da forma de resolução dos eventuais conflitos entre as partes contratantes e, finalmente, das condições em que foi feita a aplicação do Acordo que se deve procurar saber se o artigo XI é directamente aplicável na ordem jurídica comunitária.

Até onde chega o nosso conhecimento, o terreno é virgem, pelo menos no que respeita à jurisprudência deste Tribunal. No acórdão de 27 de Fevereiro de 1962, Comissão/Itália (10/61, Colect. 1962-1964, p. 1), este Tribunal decidiu que o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia prevalece, nas matérias que regula, sobre as convenções concluídas anteriormente no que respeita às relações *entre Estados-membros,* incluindo mesmo as convenções celebradas no âmbito do GATT. Porém, esta decisão, relativa a uma acção por incumprimento proposta contra a República Italiana, não tem qualquer utilidade para a solução da questão que hoje é posta ao Tribunal, uma vez que trata não das *obrigações* que as normas do GATT impõem aos orgãos comunitários, mas dos *direitos* que a Itália pretendia retirar deste acordo nas relações entre os Estados-membros da Comunidade.

Também não é possível extrair argumentos do acórdão de 15 de Dezembro de 1971, no qual este Tribunal, a pedido do mesmo tribunal económico de segunda instância dos Países Baixos e a propósito do mesmo litígio da causa principal, declarou que, «nas trocas com os países terceiros, a aplicação das restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente faz parte dos fundamentos da política comercial comum, quer por força do artigo 113.° do Tratado quer das disposições relativas à Política Agrícola Comum e, designadamente, do artigo 40.°, n.° 3, que prevê a instituição de mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações». Tratava-se então de apreciar a conformidade com o Tratado de Roma das decisões adoptadas em 1970 para a importação de maçãs de mesa e não bastava afirmar que este Tratado é, tanto do ponto de vista qualitativo como por razões cronológicas, superior ao GATT para regular o problema.

Portanto, é necessário analisar se o artigo XI do GATT tem um efeito directo na ordem jurídica comunitária, no sentido e com as consequências que este Tribunal atribui a essa expressão.

Ora, Senhores Juízes, existem sérias razões para pensar que tal não sucede. É certo que, sob este aspecto, não se pode atribuir uma importância decisiva a certas decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Uns, alemães, decidiram que, nas relações do artigo III do GATT com a ordem jurídica *interna,* esta disposição, relativa ao tratamento nacional em matéria de imposições e regulamentações internas, não é imediatamente aplicável, acrescentando que as estipulações do Acordo Geral não são, no seu conjunto, susceptíveis de criar direitos a favor dos particulares (Bundesfinanzhof, 29 de Abril de 1969, VII 81/65/BZBI 1969, p. 1007; Finanzgericht Bremen, 20 de Junho de 1969, II 1214/67 ZfZ 1971, p. 51; Finanzgericht Hamburg, 29 de Outubro de 1969, IV 356/66 H, Entscheidungen des Finanzgerichts 1970, p. 145).

Uma solução aparentemente diferente foi dada pela Corte di cassazione italiana, também a propósito do artigo III do GATT (Corte di cassazione, 6 de Julho de 1968, n.° 2293; Corte di cassazione, 8 de Junho de 1972, n.° 1773). Mas estes acórdãos, que emanam da concepção dualista das relações entre direito internacional e direito estatal, só encontram fundamento no facto de a lei interna italiana, adoptada em execução do GATT, ter expressamente integrado as regras do Acordo Geral no direito nacional. Neste sistema, uma lei posterior, contrária ao artigo III do Acordo, privaria os particulares de qualquer possibilidade de obter a garantia do seu respeito por parte do Estado. Não se trata, pois, de um «efeito directo» na acepção da jurisprudência deste Tribunal.

Porém, abstraindo destas decisões ou acórdãos nacionais, entendemos, em primeiro lugar, que, através do Acordo Geral, os Estados apenas se obrigaram a adoptar um comportamento determinado em matéria de política comercial, que não pretenderam estabelecer normas directamente aplicáveis que os tribunais nacionais são obrigados a garantir, mesmo perante uma lei interna contrária; em segundo lugar, que os processos previstos pelo GATT com vista à resolução dos conflitos que se suscitem quanto à sua aplicação excluem, também eles, o conceito de efeito directo; que, finalmente, as próprias condições em que foram aplicadas as disposições contidas na parte II do Acordo, entre as quais o artigo XI, confirmam esta opinião.

A — No sistema do GATT, estão estabelecidas regras gerais, numa formulação frequentemente peremptória e precisa, que se referem ao tratamento geral da nação mais favorecida (artigo I, n.° 1), ao tratamento nacional em matéria de imposições ou de regulamentações internas (artigo III), aos direitos *antidumping* e aos direitos compensatórios (artigo VI), ou à eliminação das restrições quantitativas (artigo XI). Mas estas regras comportam tais excepções, previstas no próprio texto, e tantas derrogações susceptíveis de serem permitidas com o acordo das partes contratantes que, em definitivo, o sistema do Acordo é caracterizado por uma grande maleabilidade de aplicação, pela existência de uma margem de aplicação muito ampla com vista a adaptar os princípios aos factos. Estas regras nada têm de incondicional.

Assim, como excepção à cláusula da nação mais favorecida, o n.° 2 do artigo I toma em consideração quatro categorias de regimes preferenciais, que existiam aquando da conclusão do Acordo Geral, nomeadamente as que diziam respeito, na altura, à Commonwealth britânica e à Union française. Quanto às derrogações feitas a esta cláusula, mediante autorização das partes contratantes,

obtida após negociações, as mesmas visam, nomeadamente, as «integrações regionais». Aliás, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço beneficiou assim de uma derrogação expressa, com base no artigo XXV do GATT.

Da mesma forma, o artigo XXIV prevê, para as uniões aduaneiras e zonas de comércio livre, um regime amplamente derrogatório.

A proibição das restrições quantitativas é igualmente objecto, nos termos do n.° 2 do artigo XI, de excepções que assentam em três ideias:

— a protecção das economias em via de desenvolvimento,

— a protecção do equilíbrio da balança de pagamentos,

— finalmente, a protecção da agricultura.

Esta última cláusula autoriza as partes contratantes a aplicarem, sem autorização prévia, restrições quantitativas à importação, com vista a exercer uma acção estabilizadora sobre os seus mercados nacionais, no âmbito de medidas tendentes a descongestionar o mercado de um produto agrícola ameaçado de saturação. Essa faculdade está dependente de determinadas condições precisas: limitação da sua aplicação no tempo; necessidade de respeitar, entre importação e produção nacional, uma certa proporção, tal como a que seria previsível ver estabelecida na ausência de restrições, nomeadamente por referência às importações realizadas durante um período de referência.

Porém, a prática alargou singularmente o âmbito de aplicação desta derrogação. São numerosos os Estados que solicitaram e obtiveram o seu benefício; a organização do GATT foi mesmo levada a fazer uso, neste domínio, do artigo XXV do Acordo, em virtude da importância dos regimes derrogatórios que alguns dos seus membros tinham resolvido aplicar. Assim, os Estados Unidos obtiveram, em 1955, uma dispensa que abrangia a maior parte da sua política agrícola. O artigo XXV, com efeito, abre às partes contratantes a possibilidade de se verem desobrigadas de algumas das suas obrigações convencionais, em razão de circunstâncias ditas excepcionais, diferentes das que estão previstas nas outras disposições do Acordo Geral. Trata-se de uma «válvula de segurança» muito ampla e de aplicação muito maleável, cujo mecanismo é desencadeado a pedido de um Estado, por decisão maioritária das partes contratantes.

B — A forma de resolução dos conflitos que se suscitam entre membros da organização do GATT é igualmente reveladora. Segundo o artigo XXIII, se uma parte contratante entende que uma vantagem que para ela resulta do Acordo está comprometida ou anulada, ou que a própria realização dos objectivos do GATT está comprometida pelo facto de uma outra parte contratante aplicar medidas contrárias às disposições do Tratado, apenas pode, num primeiro momento, fazer exposições e apresentar propostas que a outra parte «examinará com compreensão». Se não se chega a qualquer solução satisfatória num prazo razoável, a questão pode então ser apresentada aos membros do GATT que, após inquérito e consulta, podem, se considerarem as circunstâncias suficientemente graves, autorizar a ou as partes contratantes lesadas a suspenderem as suas obrigações para com o responsável. Finalmente, *ultima ratio,* este último poderá notificar ao secretariado da organização a sua intenção de se desvincular das obrigações do Acordo Geral, denunciando-o.

C — Finalmente, nunca tendo sido ratificado pelos Parlamentos nacionais, excepto pelo do Haiti, o Acordo Geral é aplicável aos Estados por força de um protocolo de aplicação provisório que, todavia, foi objecto de uma «lei de aprovação» na República Federal e de uma «lei de execução» em Itália. As partes contratantes são obrigadas a aplicar as partes I e III do Acordo. A este respeito, não têm a faculdade de emitir reservas; em contrapartida, apenas estão vinculadas pela parte II, incluindo o artigo XI, «na medida compatível com a legislação em vigor». Em caso de conflito, esta legislação interna prevalece, assim, sobre as cláusulas da parte II. É certo que apenas se trata de legislação existente à data de entrada em vigor do Acordo Geral, mas um tal sistema não corresponde de forma alguma aos critérios do efeito directo.

O conjunto destas considerações permite concluir que as disposições do Acordo Geral, cujos mecanismos assentam no consenso das partes contratantes, não dizem respeito aos particulares como tais.

Muito especialmente, o artigo XI comporta excepções e derrogações cuja prática revelou que deixam aos Estados e, *mutatis mutandis*, à Comunidade, uma liberdade de apreciação tal que exclui que os particulares possam pretender obter do princípio estabelecido neste artigo direitos subjectivos susceptíveis de serem utilmente invocados perante um órgão jurisdicional.

Portanto, Senhores Juízes, não pensamos que a «validade» dos regulamentos comunitários, na acepção do artigo 177.° do Tratado de Roma, possa ser posta em causa à luz do artigo XI do Acordo Geral. O problema da compatibilidade destes regulamentos com as disposições do artigo XI, só poderia ser suscitado, eventualmente, nas relações entre a organização do GATT, por um lado, a Comunidade Económica Europeia e os Estados-membros, por outro lado, e em conformidade com os mecanismos de negociação e de resolução previstos no Acordo Geral.

Aliás, não será de pensar que, se o artigo XI do GATT fosse directamente aplicável na ordem jurídica comunitária, o Governo neerlandês teria podido requerer a este Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 173.° do Tratado de Roma, a anulação dos regulamentos controvertidos, no caso de entender que estes diplomas comunitários eram contrários ao Acordo Geral e, portanto, às obrigações convencionais tanto da Comunidade como dos Países Baixos?

Concluímos que o Tribunal de Justiça deve declarar:

1) Na acepção do artigo 177.° do Tratado da Comunidade Económica Europeia, a validade dos actos adoptados pelas instituições comunitárias pode ser apreciada à luz de uma norma de direito internacional que não seja o direito comunitário, na dupla condição de esta norma vincular a Comunidade e ser directamente aplicável na sua ordem jurídica;

2) Não sendo as disposições do artigo XI do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio directamente aplicáveis na ordem jurídica comunitária, a validade dos Regulamentos (CEE) n.os 459/70, 565/70 e 686/70 da Comissão não pode ser posta em causa à luz destas disposições.