CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
apresentadas em 16 de Setembro de 1987

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

I — O enquadramento normativo e os antecedentes do litígio

1. Cabe-nos hoje analisar os recursos interpostos por seis Estados-membros — o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, a Irlanda, o Reino dos Países Baixos e o Reino Unido — tendo em vista obter a anulação de oito decisões da Comissão relativas ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção Garantia, respeitantes aos exercícios financeiros de 1981 (seis decisões de 28 de Agosto de 1985) e de 1982 (duas decisões de 1 de Julho de 1986), na medida em que tais decisões recusaram pôr a cargo do FEOGA uma parte dos montantes pagos pelos Estados-membros aos respectivos operadores económicos, a título de despesas de intervenção e (ou) de restituições à exportação, relativas a quantidades de peixe consideradas pela Comissão como tendo sido pescadas para além das quotas autorizadas.

2. Como veremos adiante, uma diferença fundamental no quadro jurídico aplicável distingue as decisões relativas a 1982 das que se referem às contas de 1981. As decisões são, porém, todas do mesmo género, os problemas suscitados são parcialmente comuns e os argumentos dos Estados envolvidos são, em larga medida, similares, razões por que trataremos todos os recursos nas mesmas conclusões, assinalando e apreciando as especialidades de cada um.

3. As regras fundamentais em matéria de financiamento da política agrícola comum (PAC) foram estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970 [1]. Nele se veio prever que a PAC fosse financiada pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), enquanto parte do orçamento comunitário (artigo 1.°, n.° 1), competindo à respectiva Secção Garantia financiar as «restituições à exportação para países terceiros» e as «intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas» (artigo 1.°, n.° 2), respectivamente concedidas e levadas a cabo «segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas» (artigos 2.°, n.° 1, e 3.°, n.° 1).

4. No sector da pesca, as grandes linhas de uma política comunitárias foram definidas pela primeira vez em 1970, pelos regulamentos (CEE) n.os 2141/70 e 2142/70 do Conselho, de 20 de Outubro de 1970 [2].

5. Na sequência do primeiro alargamento, o regime geral da política comunitária de pescas foi reformulado pelos regulamentos (CEE) n.os 100/76 e 101/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976 [3], estabelecendo o

1 — JO L 94 de 28.4.1970, p. 13.
2 — JO L 236 de 27.10.1976, p. 1 e 5.
3 — JO L 20 de 28.1.1976, p. 1 e 19.

primeiro a organização comum dos mercados no sector dos produtos da pesca e o segundo uma política comum de estruturas no sector da pesca.

6. O sistema constante destes regulamentos baseava-se nos mesmos princípios dos anteriores, com as adaptações exigidas pela nova realidade política e económica da Comunidade, expressa já nas derrogações constantes dos artigos 100.° a 103.° do acto de adesão.

7. Os objectivos do Regulamento (CEE) n.° 100/76 eram, essencialmente, a estabilização dos preços do peixe na Comunidade e a realização de um mercado único baseado num sistema de preços comuns, mediante a fixação anual de um preço oficial de retirada, ou preço mínimo garantido, para cada categoria de peixe.

8. O preâmbulo deste regulamento recordava que ficariam a cargo da Comunidade, de acordo com os artigos 2.° e 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70, as despesas em que os Estados-membros incorressem por força das obrigações emergentes da sua aplicação.

9. Ainda em vigor durante o ano de 1981, o Regulamento (CEE) n.° 100/76 foi revogado e substituído, a partir de 1 de Junho de 1982, pelo Regulamento (CEE) n.° 3796/81 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1981, relativo à organização comum dos mercados no sector dos produtos da pesca [4], do qual veio a constar uma disposição (a do artigo 26.°, n.° 2) que era desconhecida do Regulamento (CEE) n.° 100/76. Segundo o referido artigo 26.°, n.° 2, o financiamento das medidas de intervenção é limitado às quantidades ou quotas de peixe atribuídas a cada Estado-membro, incluídas no volume total de capturas autorizadas (TAC).

4 — JO L 379 de 31.12.1981, p. 1.

10. Quanto ao Regulamento (CEE) n.° 101/76, assentava ele, como o seu antecessor [o Regulamento (CEE) n.° 2141/70], na regra da igualdade de condições de acesso e de exploração dos fundos comunitários, inspirada no princípio da não discriminação e decorrente dos próprios objectivos da integração económica e do mercado comum. A preocupação de evitar uma exploração demasiado intensiva dos recursos estava, porém, já presente no artigo 4.°, que previa que o Conselho adoptasse as «medidas necessárias à sua conservação» e ao abrigo do qual a Comissão apresentou as propostas de medidas conservatórias que estão na base dos presentes litígios.

11. Foi, justamente, a propósito da competência para a adopção destas medidas que se suscitaram os litígios agora em análise.

12. Com efeito, tal como ficou estipulado no artigo 102.° do acto de adesão de 1972 e se encontra definitivamente clarificado pela jurisprudência do Tribunal [5], a definição das condições de exercício da pesca, com vista à protecção dos fundos marinhos e à conservação dos recursos biológicos do mar, passou a ser da competência exclusiva da Comunidade desde 1 de Janeiro de 1979 (fim do período transitório), devendo ser exercida pelo Conselho, sob proposta de Comissão, de acordo com o disposto no referido artigo 102.° e no artigo 43.° do Tratado.

13. Acontece, porém, que só em 1983 o Conselho conseguiu chegar a acordo sobre um regime comunitário de conservação e gestão dos recursos da pesca, não obstante a Comissão lhe haver feito, já em Outubro de 1976 (na sequência do alargamento das zonas de pesca para 200 milhas na terceira Conferência sobre o Direito do Mar), as primeiras propostas nesse sentido e de o

5 — Acórdão de 5 de Maio de 1981 no processo 804/79, Comissão/Reino Unido, Recueil, p. 1045, 1072 e 1073, ponto 17.

próprio Conselho haver aprovado em 30 de Maio de 1980 as orientações gerais para uma política global comum da pesca.

14. Dessa maneira — e enquanto não conseguia um conveniente entendimento político —, viu-se o Conselho forçado a adoptar medidas provisórias. Fê-lo entre Fevereiro de 1977 e Dezembro de 1980, designadamente através de várias decisões sucessivas, a última das quais — a Decisão 80/993, de 28 de Outubro de 1980[6] — previa medidas para vigorarem até 20 de Dezembro desse mesmo ano.

15. Em termos gerais, dividiam-se as medidas em dois grupos:

— por um lado, o Conselho determinava que, no exercício das suas actividades piscatórias, os Estados-membros *tivessem em conta* os TAC constantes, designadamente, das propostas da Comissão, bem como a parte atribuída a terceiros países no quadro de acordos e convénios internacionais;

— por outro lado, estabelecia-se, em princípio, a consolidação das medidas de conservação e de controlo dos recursos da pesca existentes em 3 de Novembro de 1976, apenas admitindo a sua modificação em conformidade com os processos e critérios do anexo VI da «resolução de Haia», adoptada naquela data.

16. Segundo o referido anexo VI, enquanto não se aprovavam medidas comunitárias em matéria de conservação dos recursos naturais, os Estados-membros estavam proibidos de adoptar medidas unilaterais, sendo apenas autorizados a tomar, a título conservatório e de forma não discriminatória, as medidas apropriadas para assegurar a protecção dos recursos situados nas zonas de pesca ribeirinhas, depois de tentarem obter a aprovação da Comissão, que deveria ser consultada em todas as fases do processo.

17. Para 1981, porém, nem foram renovadas quaisquer medidas provisórias, nem se obteve o consenso para decisões definitivas.

18. Com efeito, depois de adoptar, na sessão de Dezembro de 1980, uma declaração (à qual não podem ligar-se efeitos jurídicos vinculativos) nos termos da qual os Estados-membros exerceriam as suas actividades de pesca de tal modo que fossem tidos em conta os totais admissíveis de capturas (TAC) para 1981, constantes das propostas apresentadas pela Comissão em Novembro e Dezembro de 1980, o Conselho nunca chegou a aprovar tais propostas, mesmo depois de a Comissão as haver modificado e apresentado em versão final, em 24 de Julho de 1981 (para produzirem efeitos desde 1 de Janeiro). As propostas da Comissão incluíam regulamentos sobre a fixação do total de capturas autorizadas (TAC) em 1981 e da parte disponível para a Comunidade, tendo em conta os compromissos internacionais assumidos, sobre as condições de exercício da pesca e sobre a repartição entre os Estados-membros, em 1981, da totalidade das possibilidades de captura.

19. Confrontada com a situação resultante do desacordo no seio do Conselho, a Comissão apresentou-lhe, na reunião de 27 de Julho de 1981, uma declaração em que, reportando-se à jurisprudência do Tribunal, recordava que lhe assistiam direitos e obrigações por força do artigo 155.° do Tratado, e, invocando o interesse público prioritário, apelava aos Estados-membros para

6 — JO L 298 de 7.11.1980, p. 38.

que assegurassem o respeito das propostas que apresentara e que considerava, dada a situação, como juridicamente vinculantes. A declaração suscitou, imediatamente, objecções da parte do serviço jurídico do Conselho e de vários Estados-membros, bem como, um pouco mais tarde, as interrogações e inquietações do Parlamento Europeu [7].

20. A Comissão reiterou, contudo, por cartas de 28 de Julho, a sua posição, ao mesmo tempo que anunciava aos Estados-membros que, enquanto aguardava a próxima reunião do Conselho, entendia dar o seu acordo às capturas cujo montante não excedesse três quartos do montante das quotas propostas por ela, convidando ainda os Estados-membros a indicar as medidas que se propunham tomar para assegurar o respeito dessa regra.

21. Quanto a um dos Estados-membros (a Irlanda), a Comissão reforçou, por carta de 29 de Julho, a sua posição quanto à pesca do arenque, explicando que não aceitaria que se pescasse em quantidade superior a 2/3 das quotas por ela propostas e instando o referido Estado-membro a que tomasse as medidas apropriadas para fazer respeitar tal limite.

22. A Irlanda contestou imediatamente o carácter vinculativo das propostas da Comissão (bem como a compatibilidade dessas quotas com a «resolução de Haia»), o mesmo tendo feito todos os recorrentes quando, já em 1984, no quadro do processo de apuramento das contas para 1980-1981, a Comissão lhes anunciou que as despesas efectuadas com intervenções ou com restituições à exportação relativamente a quantidades capturadas em violação das quotas por ela fixadas não seriam, em princípio, financiadas pela Comunidade.

23. Em 1982, a situação foi algo diferente.

24. É certo que, também neste ano, o Conselho não chegou a aprovar tempestivamente as propostas da Comissão (apresentadas em 17 e 21 de Junho do mesmo ano), o que levou esta última a emitir, durante a sessão do Conselho de 21 de Julho de 1982, uma declaração semelhante à de 1981, ainda que utilizando termos menos peremptórios.

25. Todavia, perante a dificuldade de um acordo final, o Conselho aceitou a aplicação de medidas provisórias para períodos sucessivos que cobriram todo o ano. De tais medidas resultou o seguinte regime: até 23 de Julho, os Estados-membros deveriam ter em conta as propostas de TAC apresentadas pela Comissão em 24 de Julho de 1981; de 24 de Julho a 31 de Dezembro, deveriam ter em conta as propostas de 21 de Junho de 1982.

26. Por outro lado, em 25 de Janeiro de 1983, o Conselho aprovou o Regulamento (CEE) n.° 170/83, que instituiu um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca [8], e em execução do qual foi adoptado o Regulamento (CEE) n.° 172/83, também de 25 de Janeiro de 1983 [9], que estabeleceu, com efeitos retroactivos, os TAC para 1982, a parte das capturas disponível para a Comissão, a sua repartição entre os Estados-membros e as respectivas condições de pesca.

27. Foi neste contexto que, ao proceder ao apuramento das contas do FEOGA referentes aos exercícios financeiros de 1981 e 1982, a Comissão se recusou a financiar medidas de intervenção e restituições à exportação no sector da pesca relativamente às quantidades que constatou haverem sido

7 — Resolução do Parlamento Europeu de 17 de Setembro de 1981 (JO C 260 de 12.10.1981).

8 — JO L 24 de 27.1.1983, p. 1.

9 — JO L 24 de 27.1.1983, p. 30.

pescadas para além das quotas por ela fixadas. É essa recusa da Comissão que vários Estados-membros vêm agora impugnar.

II — As decisões relativas ao exercício de 1981

1. *A incompetência da Comissão*

28. A alegação de que a Comissão não tinha competência para considerar as suas propostas como juridicamente vinculantes, e portanto para deduzir consequências jurídicas do seu não acatamento por parte dos Estados-membros, é subscrita pela Irlanda, pela França, pelo Reino Unido e pela Dinamarca, ainda que se distingam as perspectivas de cada um e os argumentos desenvolvidos.

29. A análise deste fundamento revela-se crucial para a solução do litígio. Para a levar a cabo, faremos um rápido percurso que nos conduz directamente do problema da amplitude dos poderes de decisão próprios conferidos à Comissão, em situações «normais», pelo artigo 155.° do Tratado ao da existência, extensão e limites dos poderes de intervenção da Comissão em situações «patológicas» de omissão do Conselho.

30. *1)* Um dos recorrentes — a Irlanda — começa por chamar a atenção para o facto de que a importante função atribuída à Comissão pelo artigo 155.° do Tratado não a habilita a ultrapassar os limites neste estabelecidos, e nomeadamente a converter em regras obrigatórias as suas propostas em matérias que relevam da competência do Conselho. Assim o confirmaria a própria existência da disposição paralela do artigo 145.° do Tratado, que define os poderes do Conselho, e assim teria sido reconhecido pelo Tribunal no acórdão de 6 de Julho de 1982, processos apensos 188 a 190/80, França, Itália e Reino Unido/Comissão [10].

31. O acórdão não permite resolver todo o problema suscitado pelos presentes recursos, a saber, o da amplitude dos poderes da Comissão em caso de omissão do Conselho no exercício das competências que lhe são conferidas pelo Tratado.

32. Lança, porém, luz sobre os limites da invocação que pode fazer-se do artigo 155.° para fundamentar uma qualquer acção da Comissão.

33. Com efeito, como o Tribunal bem salientou no ponto 6 do citado acórdão, o artigo 155.°, terceira frase, limita-se a prever, «em termos quase idênticos aos que são usados no artigo 145.° para descrever a mesma função do Conselho, que a Comissão dispõe de um poder de decisão próprio, *nas condições previstas no Tratado*» [11].

34. O artigo 155.°, terceira frase — como o artigo 145.° —, não confere portanto uma habilitação de carácter geral ou ilimitada, tudo dependendo, por conseguinte, da amplitude dos poderes atribuídos à instituição por específicas disposições do Tratado (por exemplo, os artigos 13.°, n.° 2, 33.°, n.os 4 e 7, 90.°, n.° 2 — ao qual se reportava o processo atrás citado — e 97.°), não lhe sendo possível sobrepor-se, genericamente, à competência das outras instituições.

35. Ora, sucede que, como decorre dos artigos 43.° do Tratado e 102.° do acto de adesão de 1972, a competência para definir as condições de exercício da pesca e adoptar medidas de conservação dos recursos biológicos do mar — que, desde o fim do período transitório, pertence exclusivamente à Comunidade [12] — deve ser exercida pelo

10 — Recueil 1982, p. 2545, 2573, ponto 6.
11 — Sublinhado nosso.
12 — Ver supra, n.° 12, e infra, n.os 42 e 43.

Conselho, não cabendo à Comissão mais do que um papel de iniciativa, quer dizer, o de apresentar propostas ao Conselho.

36. Segundo o Reino Unido, só o Conselho estaria habilitado a conferir eventualmente — como fez durante os anos precedentes, através de várias decisões provisórias — um valor imperativo às propostas da Comissão; não foi, porém, isso que aconteceu em 1981, e admitir que a Comissão pudesse, de *motu próprio*, atribuir força vinculativa às suas propostas, equivaleria a criar um precedente perigoso para o equilíbrio das instituições comunitárias.

37. Sendo este, de facto, o esquema típico da repartição de poderes previsto no Tratado, a sua invocação deixa, porém, subsistir uma interrogação quanto à forma de resolver casos-limite como parece ser aquele que agora nos ocupa. É possível, com efeito, perguntar se, em caso de inacção do Conselho, no exercício das suas atribuições, outra instituição ou Estado-membro se lhe pode ou deve substituir e em que condições.

38. Muito em especial, pode perguntar-se se, neste caso, os poderes da Comissão, que, em princípio, se limitam à apresentação de propostas, se alargarão — e em que termos — à adopção de medidas obrigatórias, no caso de inacção do Conselho, em nome do princípio da continuidade do sistema comunitário e ao abrigo da missão de guardiã dos tratados, que, para assegurar o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum, àquela é reconhecido pela primeira frase do artigo 155.°

39. *2)* Sob este ponto de vista, os Estados recorrentes e a Comissão trocaram argumentos à volta do direito aplicável e da jurisprudência pertinente do Tribunal.

40. Os vários relatórios para a audiência expõem o essencial da argumentação das partes, pelo que poderemos dispensar-nos de a reproduzir.

41. Exponhamos, pois, de seguida, a nossa opinião sobre este ponto fulcral dos processos em análise.

42. Como vimos, ninguém contesta que, por força do artigo 102.° do acto de adesão de 1972, a competência para tomar, no quadro da política comum da pesca, as medidas destinadas à conservação dos recursos marítimos se tenha transferido, a partir de 1 de Janeiro de 1979, «plena e definitivamente para a Comunidade» [5], devendo ser exercida pelo Conselho, nos termos do referido artigo 102.° e do artigo 43.° do Tratado CEE.

43. É pacífico também que, nestas condições, a omissão do Conselho não pode, «em caso algum, restituir aos Estados-membros a competência e a liberdade de agir unilateralmente neste domínio» [13].

44. Poderá fazê-lo a Comissão? E em que condições?

45. Pode dizer-se que está hoje assente o reconhecimento, pela jurisprudência do Tribunal, de um poder de agir (incluindo o poder de decisão) atribuído à Comissão e aos Estados-membros como uma obrigação que lhes assiste em caso de omissão do Conselho, em nome da necessidade de manter a Comunidade em condições de fazer face,

5 — Acórdão de 5 de Maio de 1981 no processo 804/79, Comissão/Reino Unido, Recueil, p. 1045, 1072 e 1073, ponto 17.

13 — Processo 804/79, já citado, pontos 18 e 20.

em todas as circunstâncias, às suas responsabilidades.

46. Assim foi consagrado, de forma explícita, pelo Tribunal no processo 804/79 [14] e assim foi reconhecido em diversos outros acórdãos [15].

47. Os artigos 5.° e 155.°, primeira frase, do Tratado dão a base normativa para a imputação daquelas responsabilidades, respectivamente aos Estados-membros e à Comissão.

48. Mas não permitem resolver, por si sós, o problema da articulação destas entidades nem o das condições e limites das suas intervenções; a sua conjugação dá, sim, uma indicação sobre a natureza da solução.

49. Cremos, porém, que o já citado acórdão de 5 de Maio de 1981 nos fornece o essencial das orientações gerais que permitem encontrar a solução para uma adequada repartição das competências nestas circunstâncias e para a definição das condições e limites da intervenção da Comissão.

50. É certo que o mencionado acórdão se refere a um período em que estava em vigor uma das decisões provisórias do Conselho, adoptada em 25 de Junho de 1979. Esta decisão, como outras similares, distinguia, no seu dispositivo, entre a questão das capturas totais admissíveis (TAC) e as «medidas técnicas de conservação e de controlo», prevendo soluções distintas para cada um dos casos. Ora, estava em causa, no processo 804/79, um conjunto de «medidas de conservação» adoptadas unilateralmente pelo Reino Unido.

51. Cremos, porém, que as orientações gerais consignada no acórdão valem para todo o universo de medidas de protecção e conservação (incluindo a definição dos TAC) a que se refere, genericamente, o artigo 102.° do acto de adesão.

52. É certo, também, que o acórdão se pronunciava sobre uma situação em que estava directamente em causa a acção unilateral de um Estado-membro, definindo os limites e as condições dessa acção. Mas os princípios ali formulados são inteiramente aplicáveis à definição dos limites da acção da Comissão na situação simétrica de medidas unilaterais por esta tomadas.

53. Com efeito, parece-nos que a ideia geral que pode extrair-se do acórdão de 5 de Maio de 1981 é a de que — na linha das decisões provisórias do Conselho e no espírito da «resolução de Haia» de 1976 — as intervenções da Comissão e dos Estados-membros em caso de inacção do Conselho hão-de basear-se num processo de *concertação* ou de *cooperação*, em que ambas as partes intervenham (pontos 28 e 32).

54. É, sem dúvida, assim quando o Tribunal reconhece expressamente que, apesar do congelamento de princípio a que ficaram sujeitas as medidas de conservação em vigor no fim do período transitório previsto no artigo 102.°, os Estados-membros não ficaram totalmente impossibilitados de modificar essas medidas, desde que disso haja uma necessidade reconhecida e as modificações não impliquem uma nova política de conservação (pontos 21, 22 e 25 e seguintes).

14 — Processo 804/79, já citado, pontos 23 e 31.

15 — Acórdão de 2 de Junho de 1981 no processo 124/80, Officier van Justitie/Van Dam, Recueil, p. 1447; acórdão de 16 de Dezembro de 1981 no processo 269/80, Regina/Tymen, Recueil, p. 3079; e acórdão de 10 de Fevereiro de 1982 no processo 21/81, Ministère public/Bout, Recueil, p. 381.

55. Nessas condições, o Tribunal realçou a importância de um «processo de cooperação entre os Estados-membros e a Comissão».

56. E, apesar de ter reconhecido a intenção do Conselho de reforçar, nas decisões provisórias, a «autoridade das propostas da Comissão» (ponto 25), não as considerou mais do que «o ponto de partida de uma acção comunitária concertada» (ponto 28).

57. Quer dizer: mesmo com a cobertura de uma decisão provisória do Conselho, onde — directamente ou por referência à «resolução de Haia» — era reconhecido um papel importante à Comissão, o Tribunal não lhe atribuiu, como era lógico, uma competência de decisão autónoma e vinculativa, nem sequer um poder de intervenção unilateral, não reconhecendo, portanto, às suas propostas a natureza de «fonte independente de obrigações jurídicas», na expressão do Governo inglês.

58. Tendo em atenção os «princípios de estrutura que estão na base da Comunidade», em homenagem aos «equilíbrios essenciais pretendidos pelo Tratado» (ponto 23), e no respeito da «missão geral de vigilância» atribuída pelo artigo 155.° do Tratado, em combinação com as decisões provisórias do Conselho (ponto 30), o Tribunal reconheceu, no fundo, à Comissão apenas uma espécie de «direito de veto», no sentido de que poderia ser posta em causa a validade das medidas adoptadas contra o seu parecer.

59. Concretamente, o Tribunal entendeu que se impunham aos Estados-membros «não apenas a obrigação de consultar a Comissão de maneira circunstanciada e de procurar de boa fé a sua aprovação, mas ainda o dever de não instituir medidas de conservação nacionais contrárias a objecções, reservas ou condições que a Comissão pudesse formular» (ponto 31).

60. «No respeito dos equilíbrios essenciais pretendidos pelo Tratado», não vemos justificação para que se afaste este esquema no caso de — como nos processos em análise — o Conselho ter levado a sua inacção ao ponto de não adoptar sequer disposições provisórias que reconheçam à Comissão o mesmo papel importante que lhe era confiado pelas decisões anteriormente aprovadas.

61. Mais não parece requerer a exigência de que «a Comunidade seja mantida, em todas as circunstâncias, em condições de satisfazer às suas responsabilidades» (ponto 23), nem outra coisa se afigura decorrer das obrigações de acção e de abstenção impostas aos Estados-membros pelo artigo 5.° do Tratado.

62. É certo que a Comissão alega terem os Estados-membros, na ausência de decisão do Conselho, a obrigação de agir no interesse da Comunidade, adoptando as medidas legislativas ou regulamentares necessárias, no quadro das regras fixadas pelas instituições comunitárias e em caso algum contra as objecções, reservas ou condições da Comissão.

63. A isto contrapõe o Governo francês — invocando a jurisprudência do Tribunal — que os Estados-membros têm a *faculdade* e

não a *obrigação* de tomar, em caso de necessidade, as medidas de conservação adequadas, sempre de alcance limitado e nunca contra as objecções que a Comissão formule sobre tais medidas.

64. A nós nos parece que, mesmo aceitando — o que não será desrazoável — que os Estados-membros têm especiais obrigações de agir em caso de inacção do Conselho, dadas as responsabilidades que para eles decorrem do artigo 5.° do Tratado, nada indica que eles o devam fazer nos precisos termos fixados em propostas da Comissão.

65. Terminado o período transitório fixado pelo artigo 102.° do acto de adesão, as suas obrigações de acção são mesmo menos intensas do que antes e não podem ser cumpridas senão nos mesmos termos em que a Comissão tem de cumprir as suas, isto é, no quadro do processo de concertação em que, é certo, à Comissão cabe a última palavra.

66. Todavia, ao impor as suas propostas, como se de decisões imperativas e juridicamente vinculantes se tratasse, avisando antecipadamente que o seu parecer sobre medidas nacionais não conformes seria sempre desfavorável, a Comissão desvirtuou o processo de concertação, tão incompatível com medidas adoptadas unilateralmente pelos Estados-membros como com declarações ou disposições unilaterais da Comissão.

67. Como bem se compreende, não é a mesma coisa admitir que a Comissão possa opor-se aos projectos dos Estados-membros e pretender que as propostas por ela feitas são, pura e simplesmente, obrigatórias para aqueles: ali, são as medidas nacionais que constituem a base para o parecer da Comissão, aqui prescinde-se da sua combinação. Bem pode acontecer até que haja ou se atinja uma coincidência de pontos de vista; mas, em nome de «boa gestão administrativa», sacrificou-se o diálogo que permitiria constatar essa identidade ou rever as posições à luz das várias sugestões apresentadas, desprezando assim a possibilidade de estabelecer uma base mais sólida onde ancorar uma futura medida comunitária.

68. Não nos parece que tal conclusão deva ser alterada em atenção à forma hábil como a Comissão apresentou a sua posição, considerando as quotas por ela propostas como o limite máximo que os Estados-membros não poderiam exceder. Também aqui, o resultado é o mesmo, significando que a Comissão considera, unilateralmente, as suas propostas como medidas imperativas e juridicamente vinculantes.

69. A nosso ver, a Comissão hipertrofiou a indesmentível importância reconhecida pelo Tribunal às suas propostas: considerar que possuem carácter vinculante, significa que, em vez de representarem o ponto de partida para a definição da posição comunitária, as assume como o ponto de chegada irreversível. No percurso, eclipsou-se o processo de concertação que o Tribunal considerou imprescindível, rompendo-se os equilíbrios essenciais do Tratado. Para empregar ainda as palavras do acórdão de 5 de Maio de 1981 (ponto 30), os Estados-membros não foram «gestores do interesse comunitário», mas tão-só geridos, segundo critérios impostos pela Comissão.

70. É certo que as propostas da Comissão haviam já sido objecto de longas discussões no seio do Conselho.

71. Não dispomos, contudo — nem o processo no-los fornece —, de elementos que permitam reconhecer, sem margem para dúvidas, que as propostas da Comissão tenham sido objecto de um processo de concertação com os Estados-membros em causa, levado a cabo segundo as exigências que parecem decorrer da jurisprudência do Tribunal, isto é, com base numa consulta empreendida «de maneira circunstanciada», de «boa fé» e — em virtude de uma exigência de transparência essencial neste domínio — pré-ordenada à realização dos seus objectivos, quer dizer, à adopção concertada de medidas que permitissem suprir a inacção do Conselho.

72. Não esqueçamos que a incapacidade do Conselho para chegar a um acordo foi constatada, em definitivo, na reunião de 27 de Julho de 1981, só a partir daí tendo a Comissão anunciado que iria retirar do facto as consequências que estão na base dos presentes recursos. Até lá, os debates dirigiam-se à aprovação de medidas de conservação no quadro do Conselho; depois disso, as propostas da Comissão não serviram de base a um novo esforço de concertação, tornado necessário, nos moldes adequados, para enfrentar a nova situação criada pela «carência» definitiva do Conselho.

73. Nestas condições, ficou-se apenas com a versão da Comissão sobre as exigências de conservação em matéria de pesca, traduzida nas quotas por ela propostas.

74. Ora, que as propostas da Comissão não valem, só por si, como normas imperativas havia-o dito, ao fim e ao cabo, o Tribunal no acórdão Regina/Tymen [16], ao declarar que nenhum Estado-membro poderia considerar aprovadas as medidas nacionais unilaterais por ele adoptadas, em caso de inacção do Conselho, pelo simples facto de terem um conteúdo idêntico ao de propostas apresentadas pela Comissão ao Conselho tendo em vista a instituição de uma acção comunitária concertada.

75. Não parece, pois, legítima esta ruptura do equilíbrio institucional.

76. E uma consideração teórica suplementar permitir-nos-á reforçar tal conclusão.

77. Com efeito, para definir os limites da acção da Comissão em caso de vazio jurídico provocado por inacção do Conselho, a doutrina tem-se servido de dois corpos teóricos diferentes: a «teoria do congelamento» e a «teoria dos poderes de crise» ou das «circunstâncias excepcionais».

78. Pela primeira, reconhece-se à Comissão o poder de prorrogar as normas cujo período de vigência terminou, mantendo provisoriamente em vigor o regime anterior, enquanto o Conselho não o renovar ou modificar formalmente. É uma solução corrente da prática comunitária, sobretudo em matéria de política agrícola comum, que o próprio Tribunal já reconheceu como válida, e que tem a vantagem de não divergir materialmente do regime criado pelo órgão legislativo competente.

79. Pela segunda, admite-se que, dada a gravidade da conjuntura e a urgência das medidas, a Comissão possa ser investida de poderes «legislativos» de crise, criando uma nova disciplina quando a anterior se revelar

16 — Processo 269/80, já citado, pontos 10 e 11.

já incapaz de dar resposta satisfatória às exigências da situação. A tal corresponderia, no fundo, a orientação adoptada pela Comissão na sua declaração de 27 de Julho de 1981. A teoria dos poderes de excepção é, segundo parece, conhecida da legislação constitucional ou da jurisprudência de vários Estados-membros (Dinamarca, Itália, França, República Federal da Alemanha), mas sempre formulada pensando-se na existência de condições muito estritas, como é o caso da situação de guerra. Nessas circunstâncias, o chefe de Estado, o Governo ou a administração podem adoptar medidas de carácter legislativo, originariamente de competência do Parlamento, e que este deve ratificar logo que possível.

80. Não pensamos que a situação em análise seja assimilável a este último caso. O impasse político ao nível do Conselho, ainda que persistente, não traduzia uma situação de crise profunda que pusesse em risco a sobrevivência ou o funcionamento da Comunidade, de tal modo que, face a uma paralisia inultrapassável do órgão competente, provocada por uma causa de força maior, se justificasse a avocação de competências legislativas por parte do «executivo».

81. Poderá ainda entender-se que a situação de esgotamento dos recursos piscícolas era de tal modo grave que, como no caso do estado de necessidade constitucional, se justificaria a utilização, pela Comissão, de poderes excepcionais de crise.

82. Não nos parece, contudo, que, embora séria, a situação exigisse tal entorse às boas regras do equilíbrio institucional.

83. Não só não está provado que não fosse viável, na circunstância, adoptar o mecanismo de concertação que o Tribunal considerou o caminho correcto para estabelecimento das medidas de conservação em caso de inacção do Conselho, como, além disso, a adopção de tal mecanismo seria, no fundo, a solução que melhor corresponderia à prorrogação, pela Comissão, da regulamentação provisória do Conselho, expirada em Dezembro de 1980, sem que, por esse facto, a situação ficasse totalmente bloqueada ao nível das medidas existentes ou propostas. O diálogo permitiria adaptá-las às circunstâncias e respeitaria os princípios do equilíbrio institucional. A prorrogação do regime anterior (pelo menos, no seu espírito, alargando a letra à fixação de quotas nacionais, no quadro dos TAC propostos) seria, aliás, o corolário normal do princípio da continuidade da Comunidade que o Tribunal considerou estar na base da acção supletiva da Comissão.

84. Ora, as decisões provisórias do Conselho (tal como a declaração na acta da reunião de 15 a 18 de Dezembro de 1980) falavam em «ter em conta» as propostas de TAC apresentadas pela Comissão, sem lhes reconhecer um carácter imperativo, uma vez que o Conselho nunca as tinha adoptado. Não parece que deva aceitar-se uma solução unilateral da parte da Comissão, consistente em aplicar antecipadamente as limitações propostas como se tivessem sido adoptadas, aproveitando a omissão do Conselho para tornar imperativas as propostas de TAC e quotas por ela formuladas.

85. Segundo cremos, a Comissão sempre se terá inspirado, nos demais casos de «carência» em matéria de pesca, na teoria do «congelamento»; o caso presente terá sido, desnecessariamente, o primeiro em que dela claramente se afastou.

86. Por tudo o que precede, julgamos que deve ser considerado procedente o primeiro fundamento do recurso e, portanto, anuladas as decisões impugnadas relativas ao apuramento das contas em 1981, por falta de normas imperativas fixando TAC e quotas que hajam sido violadas pelos Estados recorrentes.

2. *As consequências financeiras ligadas à violação das regras impugnadas; o princípio da segurança jurídica*

87. A conclusão a que chegámos a propósito do fundamento que acabamos de analisar — de que a Comissão não podia considerar imperativas as suas propostas nas circunstâncias em que o fez, dado ter omitido o necessário processo de concertação com os Estados-membros, no respeito dos equilíbrios pretendidos pelo Tratado — resolve por si a segunda importante questão suscitada pelos recorrentes.

88. Com efeito, não existindo regras imperativas de fixação de TAC e quotas que tenham sido violadas pela actividade de pesca dos Estados-membros, não se pode dizer que as retiradas do mercado e as restituições à exportação levadas a cabo relativamente a quantidades superiores às propostas pela Comissão tenham infringido alguma regra comunitária, não havendo portanto motivo para recusar o seu financiamento pelo FEOGA, ao abrigo do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70.

89. Admitamos, porém, o entendimento contrário: supondo juridicamente vinculantes as quotas da Comissão, é necessário saber se a sua violação implicaria a recusa de financiamento pelo FEOGA.

90. Os recorrentes são praticamente unânimes em sustentar que não existia, em 1981, qualquer relação estabelecida entre o respeito por TAC e quotas de pesca e o financiamento comunitário, de tal modo que aquele pudesse considerar-se pressuposto deste último.

91. Em termos gerais, chamam a atenção para o facto de não existir, na altura, nenhuma regra que consagrasse expressamente tal dependência e fornecesse, portanto, a necessária base legal para recusar o financiamento comunitário com fundamento em que as quantidades pescadas teriam excedido as quotas fixadas.

92. Não a continha o Regulamento (CEE) n.° 100/76, que estabeleceu a organização comum do mercado no sector dos produtos da pesca, nem o Regulamento n.° 101/76, sobre a política de estruturas no sector da pesca. Nem um nem outro (como faz notar a Irlanda) previam, aliás, TAC ou quotas de capturas, ou quaisquer outras limitações às quantidades de peixe que poderiam ser capturadas por cada Estado-membro.

93. Ainda segundo a Irlanda — e mau grado a existência de propostas discutidas em
1981 —, o princípio da repartição de TAC e de quotas de captura entre os Estados-membros só foi objecto de acordo entre estes aquando da instituição da política comum de pescas, isto é, segundo os Países Baixos, em 1983.

94. E — como salientam os mesmos Estados-membros — a ligação entre as regras de financiamento e o respeito dos TAC e quotas estabelecidos por razões de preservação dos recursos piscícolas só foi consagrada expressamente pelo artigo 26.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3796/81; será, a esse propósito, elucidativo o confronto entre o antepenúltimo considerando deste regula-

mento e o considerando correspondente do Regulamento (CEE) n.° 100/76, sendo a diferença de redacções reveladora da inovação por aquele introduzida no regime do financiamento comunitário das pescas.

95. Para os Países Baixos, a adopção expressa da disposição do artigo 26.°, n.° 2, não faz mais do que sublinhar a inexistência de tal regra antes de 1 de Junho de 1982, sendo portanto, antes dessa data, as medidas de intervenção no sector da pesca incondicionalmente susceptíveis de financiamento comunitário.

96. De resto, como salientam o Governo neerlandês e outros, o próprio artigo 26.°, n.° 2, limita o seu comando às medidas de intervenção, não contendo (nem ele nem o artigo 25.°) qualquer restrição quanto à possibilidade de financiar restituições à exportação, explicando-se, segundo os mesmos Estados-membros, a diferença de regimes (introduzida apenas a partir de 1982) pelo facto de o peixe exportado — que o exportador pode adquirir em qualquer parte do mercado europeu — não «pesar» sobre o mercado comunitário.

97. Quanto às restituições à exportação, também o Regulamento (CEE) n.° 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que aprovou as modalidades comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas [17], não faz qualquer menção do respeito de quotas como condição do respectivo financiamento.

98. Por sua vez, o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 110/76, de 19 de Janeiro de 1976, que, como sabemos, estabeleceu, no sector da pesca, as regras gerais relativas às restituições à exportação, subordinava o pagamento destas simplesmente à prova de que os produtos são de origem comunitária e de que foram exportados para fora da Comunidade.

99. Segundo o Governo dinamarquês, reunidas estas duas condições, o interessado tem direito a exigir das autoridades nacionais o pagamento das restituições e àquelas não resta outra possibilidade senão pagar o respectivo montante.

100. Não estando prevista em qualquer norma comunitária, os Estados-membros não poderiam impor como condição suplementar para o pagamento das restituições a prova de que as quantidades a que estas se referem foram capturadas dentro dos limites de quotas fixadas. Essa seria, pois, uma condição ilegal posta pela Comissão para o financiamento comunitário.

101. No entender do Governo dinamarquês, da concepção da Comissão decorreria então uma consequência absurda: por um lado, os Estados-membros seriam obrigados a pagar as restituições sem poderem exigir a prova de que as quantidades em causa respeitavam as quotas; por outro lado, estavam sujeitos a que, aquando do apuramento das contas, a Comissão recusasse financiar, no todo ou em parte, as restituições que haviam sido pagas.

102. A imposição de tal condição suporia, aliás, a instituição de um mecanismo de controlo, não previsto em qualquer regulamentação, ao contrário do que, como lembrava a República Federal da Alemanha, se passa com outras organizações comuns de mercado, como a do açúcar, em que foram previstos regimes de quotas e a emissão de certificados de importação e exportação.

17 — JO L 317 de 12.12.1979, p. 1.

103. De resto, como insistentemente sustentaram vários dos Estados-membros, a prova do respeito de quotas relativamente às restituições à exportação seria praticamente impossível, dado o peixe exportado por qualquer porto da Comunidade poder ter sido pescado e adquirido no território de qualquer outro Estado-membro, sem que seja legítimo imputar a sua captura às quotas de pesca do país de exportação.

104. Essa razão também não terá sido estranha, como admitiu a Comissão, ao facto de o artigo 26.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3796/81 não ter assimilado no seu regime, a partir do ano de 1982, as restituições à exportação ao pagamento das medidas de intervenção.

105. Em suma: é entendimento das recorrentes que, na falta de uma disposição expressa a proibir as restituições à exportação para quantidades pescadas fora da quota, não é possível falar em violação das normas comunitárias, não podendo os Estados-membros recusar o respectivo pagamento.

106. Existem, é certo, as disposições dos artigos 2.°, n.° 1, e 3.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 729/70, que prevêem o financiamento pela Comunidade apenas das restituições concedidas e das intervenções levadas a cabo «de acordo com as regras comunitárias no quadro da organização comum dos mercados agrícolas»: segundo as recorrentes, elas devem, porém, ser objecto de uma interpretação restritiva.

107. Segundo o Reino Unido, para excluir certas despesas do financiamento comunitário por causa da violação de uma regra comunitária, seria necessário demonstrar a existência de um nexo de causalidade entre a violação e a despesa, devendo, portanto, a Comissão provar que a violação imputada provocou um acréscimo da despesa que se pretende pôr a cargo da Comunidade.

108. Por outro lado, no entender do Governo alemão, o espírito e a finalidade dos princípios em matéria de financiamento, constantes do referido regulamento e subjacentes à jurisprudência do Tribunal, só permitem à Comunidade recusar os encargos correspondentes em caso de violação de regras claras e precisas com incidência financeira, isto é, de disposições relativas ao financiamento e às despesas de uma organização comum dos mercados, mais concretamente, de disposições que estabeleçam as condições de forma ou de fundo, para que um determinado montante seja pago ao seu beneficiário.

109. Ora, as medidas de limitação da pesca por meio de quotas de captura, tendo em vista a conservação e a gestão dos recursos haliêuticos, seriam estranhas ao objectivo da regularização do mercado e ao financiamento da respectiva política, nenhuma relação havendo, na falta de disposição expressa (que nunca chegou a existir para as restituições à exportação), entre o regime de quotas preconizado pela Comissão em 1981 e o financiamento da organização comum dos mercados.

110. Nestas condições, os Estados-membros não poderiam recusar o pagamento das intervenções e as restituições à exportação aos operadores económicos que as houvessem solicitado de acordo com o direito comunitário em vigor. Àqueles não era dado modificar as regras deste constantes e as instituições, únicas competentes para o fazer, não adoptaram quaisquer medidas que excluíssem aqueles pagamentos no caso de serem ultrapassadas as quotas de captura preconizadas pela Comissão.

111. Pretendendo excluir certas despesas do financiamento comunitário, as instituições

não poderiam então, em nome de um princípio de lealdade consagrado no artigo 5.° do Tratado, deixar de esclarecer os Estados-membros sobre as despesas que o FEOGA não aceitaria. Sendo a inacção imputável ao Conselho, a Comunidade tinha uma obrigação reforçada de evitar aos Estados-membros um prejuízo financeiro no âmbito do apuramento de contas.

112. Não procedendo assim — vários Estados recorrentes o fizeram notar —, a Comissão terá violado os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

113. A Irlanda, por exemplo, alega que, só tendo a ligação entre as quotas e o financiamento das intervenções sido estabelecida, a partir de 1983, pelo Regulamento (CEE) n.° 3796/81, os Estados-membros não poderiam saber em 1981 — numa altura em que as propostas de TAC e quotas estavam ainda a ser discutidas e o pagamento das intervenções era devido por força do Regulamento (CEE) n.° 100/76 — que tal ligação viria a ser juridicamente consagrada.

114. Por outro lado, na ausência de qualquer decisão ou regulamento comunitários subsequentes à declaração da Comissão de 27 de Julho de 1981, sustenta também a Irlanda que os Estados-membros poderiam ter uma confiança legítima e razoável em que aquela declaração não iria ter consequências jurídicas, devendo considerar-se que, na ausência de uma regra comunitária indiscutível e imperativa, qualquer medida nacional de restrição da pesca poderia ser impugnada perante os tribunais.

115. Ainda por cima, como faz notar o Governo dos Países Baixos, a Comissão omitiu a adopção de quaisquer medidas que suspendessem temporariamente ou diminuíssem as restituições a partir do momento em que constatou uma diferença entre os valores das capturas e as quotas por ela propostas, deixando, em vez disso, que subsistisse, através das restituições e das retiradas do mercado, um incentivo à continuação da pesca. Não seria, pois, justo que, aquando do apuramento das contas do FEOGA, a Comissão imputasse aos Estados-membros toda a responsabilidade pelo ultrapassamento das quotas.

116. Neste contexto, o Governo da República Federal da Alemanha recorda a jurisprudência do Tribunal [18], segundo a qual os princípios da clareza e da segurança jurídicas exigem que os direitos e obrigações decorrentes de uma regulamentação que impõe encargos sejam conhecidos sem ambiguidade e claramente. Assim seria, em particular, no domínio económica e politicamente sensível do financiamento da PAC, regido pelo Regulamento (CEE) n.° 729/70: dado o alcance financeiro dos artigos 1.° e 2.° deste regulamento, será imperativo, segundo o Governo da República Federal da Alemanha, que os Estados-membros possam saber, desde o início, claramente, se um determinado comportamento de um deles pode acarretar para ele consequências financeiras no processo de apuramento das contas.

117. De resto — salientou, por sua vez, o Governo do Reino Unido —, a declaração da Comissão de 27 de Julho de 1981 instituía apenas medidas provisórias, enquanto o Conselho não aprovava regras comuns. Ora, quando o Conselho adoptou estas regras, em 1 de Janeiro de 1983, fê-lo, com efeito retroactivo, para 1982, mas não para 1981, pondo assim — segundo o Governo britânico — um termo àquelas medidas, que assim não poderiam ser tratadas como se representassem regras comunitárias definitivas para 1981.

18 — Acórdão de 9 de Julho de 1981 no processo 169/80, Administration des douanes/Gondrand frères, Recueil, p. 1931, 1942, ponto 17; e acórdão de 22 de Fevereiro de 1984 no processo 70/83, Kloppenburg/Finanzamt Leer, Recueil, p. 1075, 1086, ponto 11.

118. Apreciemos estes argumentos, confrontando-os com as alegações correspondentes da Comissão.

119. Parece-nos, antes de mais, dever reconhecer-se que existe uma natural ligação entre a política de mercado e as medidas de conservação. Como se dizia já no preâmbulo do Regulamento (CEE) n.° 100/76, a organização comum de mercado no sector da pesca deve ter em conta «o interesse para a Comunidade de preservar tanto quanto possível os recursos piscícolas»; embora com finalidades específicas, a preservação destes constituirá, sem dúvida, um elemento essencial da regularidade do abastecimento dos mercados a médio e longo prazos e, portanto, da manutenção da fonte dos rendimentos dos pescadores da Comunidade.

120. Tal como se prevê no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado, uma «organização comum... pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.°».

121. Ora, não pode deixar de entender-se que as medidas de conservação dos recursos contribuem para assegurar a realização dos objectivos da política comum de pescas: é protegendo os recursos que as relações de mercado podem estabelecer-se e prosseguir duradouramente em bases sãs, desde que para tal existam as estruturas adequadas.

122. O Tribunal parece tê-lo reconhecido ao proclamar, no acórdão Kramer [19], que «a existência da organização comum de mercado comporta, para os Estados-membros, a obrigação de velar por que a limitação das capturas seja levada a cabo de maneira a reduzir ao mínimo as incidências sobre o funcionamento desta organização».

19 — Acórdão de 14 de Julho de 1976 nos processos apensos 3, 4 e 6/76, Kramer, Recueil, p. 1279.

123. Neste contexto, a resposta à questão central da interpretação da expressão dos artigos 2.°, n.° 1, e 3.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 729/70 — «regras comunitárias no quadro da organização comum dos mercados agrícolas» — aparece já claramente implícita no sentido de um entendimento não restritivo.

124. Foi, justamente, esse o caminho seguido pelo Tribunal, ao esclarecer, em acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979 [20] e de 27 de Fevereiro de 1985 [21], que o Regulamento (CEE) n.° 729/70 «só permite à Comissão pôr a cargo do FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas *nos diferentes sectores dos produtos agrícolas*»... (sublinhado nosso).

125. Não vemos razão para alterar a conclusão que parece decorrer desta jurisprudência.

126. Com efeito, por um lado, o Regulamento (CEE) n.° 729/70 não estabelece nenhuma restrição que permita fundar a ideia de que só deverá ser recusado o financiamento comunitário quando se estiver perante a violação de certas e determinadas regras — as de natureza financeira ou técnica que definam as condições de forma e de fundo para que um montante seja pago a um beneficiário (por exemplo, prazos, regras de fixação de preços, cálculo dos montantes das ajudas, etc.).

127. Por outro lado, a noção ampla de regras comunitárias no quadro da organização dos mercados agrícolas parece ser a que melhor corresponde à razão de ser dos pre-

20 — Processo 11/76, Países Baixos/Comissão, Recueil, p. 245, e processos 15 e 16/76, França/Comissão, Recueil, p. 321.

21 — Processo 55/83, Itália/Comissão, Recueil, p. 683.

ceitos em causa: o ónus financeiro imposto ao Estado prevaricador, numa correcta repartição dos encargos, funciona, também, como uma espécie de meio persuasivo para que o direito comunitário se cumpra na sua integralidade e não apenas na parte mais directamente relacionada com os pagamentos que fazem parte da relação de «deve/haver» entre o FEOGA e os Estados-membros.

128. Como salienta a Comissão, seria dificilmente admissível que o FEOGA devesse financiar despesas resultantes de uma violação evidente do direito comunitário.

129. E isto aplica-se, a nosso ver, tanto às normas que fixem o total de capturas autorizadas como às que estabeleçam a sua repartição em quotas pelos Estados-membros. Com efeito, não nos parece que possa, a este propósito, distinguir-se (como fez a França) entre «medidas de conservação» e «medidas de gestão da conservação»: o respeito das quotas de pesca atribuídas aos pescadores de cada país é, em geral, um instrumento eficaz de limitação do volume global de capturas em condições de equidade para os operadores de vários Estados-membros, que só poderá ser dispensado em condições muito particulares [ver, por exemplo, Regulamento (CEE) n.° 500/87, de 16 de Fevereiro de 1987 [22]].

130. O respeito das quotas, sempre que existam, não poderá pois, para efeitos de financiamento pelo FEOGA, deixar de ser colocado no mesmo pé do dos TAC.

131. O desrespeito das quotas pelos pescadores de um Estado-membro favorecê-los-ia, de resto — como faz notar ainda a Comissão —, em detrimento dos de um Estado que respeitasse o regime comunitário. Esta quebra do princípio da igualdade de tratamento, enunciado no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado, provocaria uma distorção das condições de concorrência, que seria agravada no caso de a Comunidade ser obrigada a financiar tais operações.

132. Como declarou o Tribunal na exposição de motivos do seu acórdão no processo 11/76 (ponto 9):

«... a gestão da política agrícola comum em condições de igualdade entre os operadores económicos dos Estados-membros opõe-se a que as autoridades nacionais de um Estado-membro, através de uma interpretação larga de uma determinada disposição, favoreçam os operadores deste Estado, em detrimento dos dos outros Estados-membros em que é perfilhada uma interpretação mais restritiva;

... semelhante distorção da concorrência entre os Estados-membros, no caso de se verificar mau grado os meios disponíveis para assegurar a aplicação uniforme do direito comunitário no conjunto da Comunidade, não poderá ser financiada pelo FEOGA, antes deve, em qualquer caso, ficar a cargo do Estado-membro em questão».

133. Atento o teor dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 e a interpretação que deles se dá — à luz da razoabilidade e dos objectivos visados pelo legislador comunitário — não parece, pois, necessária uma disposição expressa estipulando que o desrespeito de uma norma relativa à política de conservação é ainda o desrespeito por uma «regra comunitária no quadro da organização comum dos mercados agrícolas» para que se desencadeiem as correspondentes consequências financeiras.

22 — JO L 51 de 20.2.1987, p. 3.

134. Tal explicitação arriscar-se-ia a ser simplesmente redundante e, nessa perspectiva, compreende-se que a ausência de formulação expressa do requisito em causa nos regulamentos (CEE) n.os 100/76 e 110/76 não impeça, só por si, que seja recusado o financiamento de medidas de intervenção por violação de regras de conservação devidamente estabelecidas.

135. Reconheça-se, é certo, que pode ser excessivo aceitar que a menor infracção às regras comunitárias, mesmo às mais remotas e insignificantes, possa servir para basear a recusa de financiamento.

136. Não é, todavia, esse o caso da eventual violação de quotas de pesca, quando se entenda dotadas da necessária eficácia jurídica: não só o seu ultrapassamento põe em causa a realização dos objectivos de conservação dos recursos presentes na organização comum dos mercados no sector da pesca, como, além disso, estará na origem de um acréscimo de despesas a cargo do FEOGA quando dê lugar a intervenções suplementares para retirada do mercado da totalidade ou de uma parte das espécies capturadas.

137. Mas tal afirmação não implica, a nosso ver, que seja dispensável a existência de uma relação causal entre a violação e a despesa suplementar.

138. Para que seja sancionada em sede de apuramento das contas do FEOGA (e não apenas nos termos do artigo 169.° do Tratado), é necessário que a violação da regra comunitária tenha tido consequências financeiras, na medida em que dê origem a despesas suplementares irregularmente realizadas.

139. É isso, parece-nos, que subjaz ao entendimento do Tribunal, ao afirmar (acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 nos processos 11/76 e 18/76) que as disposições dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 «só permitem à Comissão pôr a cargo do FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas...».

140. E é isso, também, que decorre dos objectivos do processo de apuramento das contas apresentadas pelos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo FEOGA, tais como o Tribunal os definiu [23].

141. No caso presente, esse nexo de causalidade existiria, indiscutivelmente, quanto às quantidades, submetidas à intervenção, que fossem capturadas para além das quotas fixadas.

142. Poderia existir, eventualmente, mesmo em relação às quantidades capturadas no interior das quotas, desde que se demonstrasse que o ultrapassamento das quotas perturbou de tal modo as condições do mercado (designadamente fazendo baixar o seu preço) que fez, também por essa via, aumentar a quantidade global do peixe oferecido à intervenção. Essa relação é, porém, mais difícil de estabelecer e reflectir-se-á, sem dúvida, na determinação do método de cálculo a usar pela Comissão.

143. Para uma boa avaliação da situação jurídica no caso ora em apreço, cremos, no entanto, que há ainda que ter em conta um outro indicador, constituído pela superveniência do Regulamento (CEE) n.° 3796/81; como sabemos, este prescreve, no artigo 26.°, n.° 2, a conexão entre as regras relativas a quotas e as atinentes às compensações financeiras pelas retiradas do mercado, não a fazendo, porém, a propósito das restituições à exportação.

23 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 nos processos apensos 15 e 16/76, França/Comissão, Recueil, p. 337; e acórdão de 14 de Janeiro de 1981 no processo 819/79, Alemanha/ /Comissão, Recueil, p. 21, 34.

144. A Comissão sustenta que o artigo 26.° não veio alargar nem restringir o campo de aplicação da regra geral do Regulamento (CEE) n.° 729/70, dirigindo-se, em primeira linha, às relações entre os Estados-membros e os seus nacionais, para precisar, com efeitos apenas a partir de 1 de Janeiro de 1982, que aqueles devem recusar aos pescadores e suas organizações qualquer ajuda a título de intervenção relativamente às quantidades de peixe capturadas para além das quotas fixadas.

145. Não contestamos o bem-fundado do entendimento da Comissão; mas pensamos que o facto jurídico novo constituído pela adopção do artigo 26.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3796/81 é relevante mesmo no que toca à resolução do problema em 1981.

146. Em primeiro lugar, no que respeita às restituições à exportação. Com efeito, constatou-se existirem dificuldades técnicas de monta quanto ao modo de verificar se o peixe exportado provinha ou não de capturas efectuadas nos limites da quota: podendo os exportadores adquirir o pescado em qualquer parte da Comunidade, ao abrigo da livre circulação intracomunitária, não é possível imputá-lo, pura e simplesmente, na quota do país de exportação, cujos pescadores podem ter-se, de resto, mantido perfeitamente dentro dos limites fixados. Só um dispendioso e complexo sistema de certificados, que a legislação comunitária não prevê e que a livre circulação de mercadorias não habilita a instituir unilateralmente, permitiria detectar as espécies pescadas para além das quotas e provenientes de importações intracomunitárias.

147. Não admira, por isso, que o Regulamento (CEE) n.° 3796/81 tenha estabelecido a conexão com as quotas relativamente às retiradas do mercado e não o tenha feito para as restituições à exportação.

148. Só que, se bem vemos o problema, já não está em causa a questão de saber se o desrespeito pelas quotas é ainda o desrespeito por uma «regra comunitária», mas a de saber se é ou não possível averiguar se a quota foi violada. Nesta perspectiva, o Regulamento (CEE) n.° 3796/81, mesmo sem restringir, necessariamente, o campo de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 729/70, explicita de facto a conexão que é viável estabelecer entre o financiamento comunitário e o respeito das quotas quanto às medidas de intervenção, omitindo qualquer referência expressa às restituições à exportação, em relação às quais o controlo da inobservância de quotas é, no estado actual do direito comunitário, extremamente problemático. Só assim se compreende que, sendo objectivo do artigo 26.° o de clarificar, ele não o tenha feito para os dois casos, não obstante estar inserido no título V, «Disposições gerais», e o artigo 25.° prever expressamente a atribuição de restituições à exportação, que assim ficaram fora da previsão do referido artigo 26.°

149. Sendo assim, ainda que tenha entrado em vigor em 1982, o Regulamento (CEE) n.° 3796/81 não deixa de ser revelador: em 1981, a Comissão, como ela própria reconheceu, não podia afirmar com segurança que as restituições tenham sido concedidas para quantidades pescadas em violação das quotas, e certamente por isso adoptou, no cálculo do financiamento, uma metodologia maximalista.

150. Por estas razões, não pode deixar de ser relativizado o argumento da Comissão tirado da falta de uniformidade na aplicação do direito comunitário: no seu estado actual, essa é a consequência normal — ainda

que, certamente, indesejável — da falta de um mecanismo comunitário de controlo.

151. Mas, também no que toca às retiradas do mercado, o Regulamento (CEE) n.° 3796/81 não pode deixar de ser considerado como revelador. Se foi necessário clarificar a situação, é porque ela não era clara; ora, independentemente da posição de princípio que suscita a disposição do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70, somos sensíveis à ideia de que as regras de que resulta a imposição de encargos financeiros devem ser claras e precisas. Embora não estando em causa, no caso das retiradas do mercado, a possibilidade de averiguar se o peixe em causa provinha ou não da quota (dado que é retirado pelas organizações nacionais de produtores), a própria Comissão reconheceu que a situação em 1981 não era clara.

152. Recordemos a polémica a propósito do eventual carácter obrigatório das propostas de quotas formuladas pela Comissão: a contestação a que, de imediato, ele foi sujeito (a nosso ver justificadamente), tanto pelos membros do Conselho, como pelos seus serviços jurídicos, como pelo próprio Parlamento, os precedentes jurisprudenciais aplicáveis e o contexto em que as propostas foram qualificadas como obrigatórias pela Comissão eram suficientes para lançar sobre a sua natureza de «regras comunitárias no quadro da organização comum dos mercados agrícolas» uma tal dúvida que não parece legítimo fundar no seu desrespeito a recusa de outorga do financiamento comunitário.

153. A declaração da Comissão — que não se refere expressamente às consequências que aquela entenderia vir a tirar do desrespeito das suas propostas, em sede de apuramento das contas, mencionando apenas, sem especificar, o uso de «todos os meios em seu poder» — só foi, aliás, adoptada a meio do ano. Até então, apenas existia a declaração do Conselho, na acta da reunião de 15 a 17 de Dezembro de 1980, na qual se «constatava» que os Estados-membros exerceriam as actividades de pesca de maneira a que as capturas efectuadas pelos seus navios *tivessem* em conta os *TAC* (*e não as quotas*) propostos pela Comissão para 1981.

154. O quadro jurídico aplicável não era, pois, suficientemente claro e preciso para permitir aos Estados-membros conhecer com exactidão as regras aplicáveis e avaliar, sem ambiguidade, as consequências financeiras que a Comissão pretendia ligar à sua eventual violação.

155. Não estamos, por isso, perante uma infracção *evidente* às normas comunitárias, não se verificando portanto um requisito que, em todos os seus documentos, a própria Comissão parece pôr como condição para ser recusado o financiamento comunitário.

156. Nessas condições, os imperativos da segurança jurídica — a que o Tribunal reconheceu por várias vezes relevo [24] — opõem-se, em nosso entender, a que sejam penalizados, em sede de apuramento de contas do FEOGA, os Estados-membros pelo simples facto de não terem feito respeitar as quotas propostas pela Comissão.

157. Não quer isto dizer que se aceite, sem mais, a argumentação dos Países Baixos e da República Federal da Alemanha de que a

24 — Ver, por exemplo, acórdãos Gondrand frères, já citado, ponto 17, e Kloppenburg, já citado, ponto 11. Neste último, escreve-se, designadamente: «... há que sublinhar, tal como fez o Tribunal em várias ocasiões, que a legislação comunitária deve ser certa e a sua aplicação previsível para os destinatários». E, no acórdão de 10 de Julho de 1980 no processo 32/79, o Tribunal fez questão de frisar — num outro contexto, é certo, mas em termos cuja pertinência não deixa dúvidas — que «a exigência de clareza jurídica é mesmo particularmente imperiosa num domínio em que toda a incerteza se arrisca a dar lugar a incidentes e à aplicação de sanções particularmente gravosas» (Recueil, p. 2403, ponto 46).

Comissão deveria ter suspendido as restituições a partir do momento em que constatou um ultrapassamento das quotas: não se compreende como poderia fazê-lo e, por outro lado, não está suficientemente demonstrado que dispusesse dos elementos de informação necessários para o poder fazer.

158. Não quer também dizer que seja de dar inteira razão à Dinamarca quando alega que a violação do artigo 5.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 729/70 (o prazo de apuramento das contas do exercício financeiro terminava no final de 1982 e não em 1985), embora não fosse sancionada com a invalidade, implicaria que a Comissão não pudesse impor uma «concepção jurídica nova» (a ligação entre as quotas e o financiamento).

159. O sentido dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 e a data da declaração da Comissão sobre a natureza jurídica das suas propostas (27 de Julho de 1981) são de molde a enfraquecer a ideia de que tenha havido a imposição de uma «concepção jurídica nova» apenas na altura da aprovação das contas. Se as propostas da Comissão fossem indiscutivelmente «regras comunitárias» obrigatórias, a recusa de financiamento estaria perfeitamente em linha com a prática da Comissão e com a jurisprudência do Tribunal.

160. Acontece que as mencionadas propostas não eram regras comunitárias *indiscutivelmente* obrigatórias e portanto não se lhes podia ligar *com segurança*, em 1981, a consequência jurídica da recusa de financiamento.

161. É certo que, até à aprovação das contas, uma certa situação de insegurança subsistirá e, como reconhece a Dinamarca, os governos devem aceitá-la. O artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 limita-a, em princípio, a um ano: o atraso na aprovação das contas o que faz é prolongar no tempo essa insegurança, circunstância que, reconheçamos, é um factor de agravamento da situação.

162. Seja como for, o mais que foi dito é suficiente para concluir ter sido violado o princípio da segurança jurídica — ou da confiança legítima — em termos tais que, também por aí, se justifica a anulação das decisões impugnadas.

3. *Vícios de forma e uso irregular do processo*

163. Sob esta epígrafe, podemos agrupar os três fundamentos seguintes:

a) As decisões impugnadas não se apoiam em qualquer acto das instituições comunitárias formalmente dotado de força jurídica obrigatória: a Comissão fez uma simples declaração ao Conselho, mas não adoptou uma decisão ou um regulamento, nos termos do artigo 189.° do Tratado. É o argumento da Irlanda.

b) Para o Reino Unido, as decisões impugnadas não se acham devidamente fundamentadas, de acordo com o artigo 190.° do Tratado.

c) Finalmente, entendem alguns dos recorrentes (Países Baixos, República Federal da Alemanha e Reino Unido) que a Comissão deveria ter intentado uma acção por incumprimento, nos termos do artigo 169.° do Tratado, não devendo o processo de apuramento de contas do FEOGA servir para sancionar financeiramente violações do direito comunitário, tanto mais que nele não estão presentes as mesmas garantias processuais que nos recursos por incumprimento do artigo 169.°

164. Apreciemos cada uma destas alegações.

165. Quanto à primeira, cremos que a sua pertinência deve ser ajuizada em ligação com o argumento da segurança e da confiança jurídicas. Pode aceitar-se que a não transposição da declaração da Comissão para um acto formalmente imperativo, dos previstos no artigo 189.° do Tratado, veio reforçar as dúvidas existentes nos Estados em causa sobre o seu carácter obrigatório e portanto a sua convicção de que dela não resultariam consequências financeiras ou de que se tratava de um mero «parecer».

166. Quanto à alegada falta de fundamentação adequada das decisões impugnadas, consideramo-la claramente improcedente. Como o Tribunal já reconheceu [25], a fundamentação não tem de constar de modo explícito do próprio texto da decisão se por outra forma, de modo inequívoco, ela for conhecida dos destinatários. No caso presente, para além dos numerosos contactos bilaterais, a referência ao relatório de síntese que acompanhava as decisões é suficiente para dar a conhecer aos Estados-membros os seus fundamentos em termos que lhes permitem fazer valer perante o Tribunal — e a este último apreciá-los — os seus motivos de discordância.

167. Por último, no que respeita ao «desvio de processo», a improcedência do argumento torna-se manifesta à simples leitura dos considerandos do acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 nos processos apensos 15 e 16/76, já citados.

168. Nele se lê a afirmação de que os dois processos são independentes, prosseguem objectivos distintos e são regidos por regras diferentes. No caso do artigo 169.° do Tratado CEE, a Comissão dispõe de um poder discricionário de avaliar o incumprimento e accionar o Estado infractor, até mesmo de renunciar à acção se for caso disso; no processo de apuramento das contas, tal possibilidade não existe, devendo a Comissão limitar-se a estabelecer a regularidade das contas face às regras que definem a repartição dos encargos financeiros. Foi isso o que ela fez neste caso, ainda que as partes se disputem sobre o alcance das regras em causa.

25 — Acórdão de 27 de Janeiro de 1981 no processo 1251/79, Itália/Comissão, Recueil, p. 205, 221 e 222.

4. *O método seguido pela Comissão no cálculo dos financiamentos recusados*

169. Certos Estados recorrentes — a França, a Dinamarca, os Países Baixos, o Reino Unido e a República Federal da Alemanha — contestam o método de cálculo adoptado pela Comissão.

170. Não dispondo de informações que lhe permitissem determinar a quantidade de peixe pescada para além das quotas e que tenha dado origem a despesas, a Comissão considerou que, salvo prova em contrário, a totalidade das quantidades pescadas para além das quotas podia ter acarretado despesas a cargo do FEOGA.

171. Explicou depois o método seguido, nas comunicações que dirigiu aos Estados-membros, convidando-os, no quadro do apuramento definitivo das contas, a verificar os números resultantes desse cálculo «maximalista» e a fornecer os elementos que pudessem conduzir a um resultado diferente.

172. Segundo a Comissão, todos — à excepção da Dinamarca e do Reino Unido — terão feito largamente uso desta possibilidade.

173. Entende a recorrida que qualquer nova contestação deste ponto no quadro dos presentes recursos deverá ser considerada intempestiva, ao abrigo do artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento Processual.

174. À luz das conclusões a que chegámos relativamente aos fundamentos dos recursos precedentemente analisados, pensamos que o Tribunal não terá necessidade de se pronunciar sobre a pertinência deste novo fundamento.

175. Sempre diremos, porém, alguma coisa a seu propósito.

176. Em primeiro lugar, não nos parece pertinente a contestação feita pela Comissão da tempestividade do fundamento invocado pelos recorrentes.

177. É certo que aos Estados-membros interessados cumpre demonstrar que estão reunidas as condições postas pelo direito comunitário para a obtenção dos financiamentos por eles solicitados.

178. Mas razão nos parece ter o Reino Unido ao sustentar que o acórdão do Tribunal no processo 49/83 [26], citado pela Comissão em abono da sua tese, antes confirma que os Estados-membros têm sempre a possibilidade de apresentar perante o Tribunal as provas de que a despesa contestada foi, de facto, efectuada legalmente.

179. De outro modo, os seus direitos de defesa ficariam seriamente cerceados.

180. Quanto ao fundo, diremos ainda que, ao partir do princípio de que todas as quantidades pescadas para além da quota e que tenham dado origem a despesas eram insusceptíveis de ser financiadas pelo FEOGA, não se nos torna evidente que a Comissão haja adoptado a abordagem mais correcta para a definição da metodologia de apuramento das contas do FEOGA.

181. No fundo, isso significa que as despesas com intervenções são, em primeira linha, imputadas na parte pescada além das quotas e portanto não financiáveis pelo FEOGA. Só se tornariam assim financiáveis as despesas de intervenção na medida em que as quantidades que deram origem a despesas fossem superiores ao excesso de peixe capturado sobre as quotas fixadas.

182. Daí pode resultar que sejam excluídas do financiamento comunitário quer despesas que se reportem às capturas excessivas, quer despesas relativas às capturas efectuadas no limite das quotas e não resultantes do seu ultrapassamento. Ora, mesmo nos quadros de uma interpretação ampla dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70, nada permite que se recuse, como princípio e até prova em contrário, admitir ao financiamento comunitário as despesas respeitantes a pescarias efectuadas dentro dos limites das quotas.

183. Quer isto dizer que, assentando os seus cálculos sobre um princípio incorrecto, a Comissão saiu da sua própria lógica e da lógica que preside ao sistema do financiamento comunitário das despesas com o funcionamento das organizações comuns de mercado.

184. Fê-lo certamente — ela própria o confessou — por razões práticas ligadas à falta de dados sobre o respeito pelos Estados-membros das medidas de conservação. É uma insuficiência que decorre, em grande parte, da ausência de mecanismos comunitários de controlo, que uma evolução do direito comunitário nesta parte permitirá decerto estabelecer.

26 — Acórdão de 12 de Julho de 1984 no processo Luxemburgo/Comissão, Recueil, p. 2931.

185. Tem-se, contudo, à primeira vista, a impressão de que os quadros mensais enviados à Comissão pelos Estados-membros permitiriam relacionar, com maior ou menor rigor, as despesas de intervenção com o ritmo de esgotamento das quotas, por tal forma que à Comissão fosse possível detectar o momento a partir do qual as quotas eram ultrapassadas e as despesas com intervenções se fariam «em violação do direito comunitário».

186. É certo, no entanto, que a Comissão admitiu toda a prova em contrário e vários Estados-membros fizeram uso da possibilidade de convencer a Comissão de que as despesas com intervenções não se referiam a quantidades pescadas em desrespeito das quotas, levando-a a rectificar os seus números.

187. Alguns não o fizeram, contudo, na altura do apuramento das contas.

188. Há porém que reconhecer que, neste ponto, os processos não nos oferecem todos os elementos de informação que nos permitissem chegar a conclusões indiscutíveis sobre a regularidade de cada despesa, sobretudo em se tratando de intervenções referentes a capturas «intraquotas» que tenham resultado eventualmente da influência sobre o mercado das capturas irregulares.

189. É, pois, nossa opinião que, caso o Tribunal tivesse de pronunciar-se sobre este fundamento dos recursos, se tornaria necessário solicitar às partes esclarecimentos complementares e convidá-las a pronunciar-se mais detalhadamente sobre este aspecto, susceptível de reduzir eventualmente os montantes das despesas consideradas como tendo sido realizadas em violação das regras comunitárias.

190. Julgamos, contudo, de adiantar desde já que nos parece algo imprecisa a argumentação dos Países Baixos de que a data relevante para estabelecer uma conexão entre as quotas e o financiamento era a de 27 de Julho de 1981, data da declaração da Comissão ao Conselho, não estando as restituições atribuídas até então sujeitas a qualquer limitação.

191. Com efeito, desde que a referida conexão seja admitida em tese geral, ela teria de ter em conta o facto de as quotas estipuladas pela Comissão naquela data o terem sido para todo o exercício de pesca de 1981; o decisivo não é, pois, em princípio, saber em que data foram estabelecidas as quotas, mas o momento em que as espécies pescadas as ultrapassaram.

192. Só na hipótese de a quota atribuída a um determinada país ter sido excedida antes de 27 de Julho é que um problema surgiria; mas seria então ainda o argumento da segurança jurídica a confortar a tese neerlandesa.

III — As decisões relativas ao exercício de 1982

193. Como vimos, no ano de 1982, a situação jurídica apresentou uma diferença substancial relativamente ao exercício de 1981.

194. Embora, também neste ano, o Conselho não tenha chegado a aprovar as propostas de TAC e quotas formuladas pela Comissão, adoptou medidas provisórias, sucessivamente renovadas ao longo do ano.

195. Além disso, em 25 de Janeiro de 1983, o Conselho aprovou, finalmente, os regulamentos (CEE) nºs 170/83 e 172/83, que fixaram, com efeitos retroactivos, os TAC para 1982 e a respectiva repartição entre os Estados-membros.

196. Quanto aos argumentos dos recorrentes, tenha-se em conta, em primeiro lugar, que, no processo 239/86, a Irlanda, à semelhança do que faz no processo 325/85, contesta a competência da Comissão para conferir um qualquer valor imperativo às suas propostas de TAC e quotas.

197. Pelas razões já expostas sobre esse fundamento a propósito dos recursos anteriores, é duvidoso que a omissão de aprovação, pelo Conselho, das medidas conservatórias que lhe competiria adoptar tenha sido suprida pela Comissão de forma regular, isto é, segundo o processo de concertação já descrito.

198. É certo que, em 1982, o Conselho adoptou, como se disse, uma série de medidas provisórias; estas limitaram-se, contudo a determinar, como que a título indicativo, que fossem *tidas em conta* as propostas da Comissão, sem lhes conferir, inequivocamente, força jurídica obrigatória.

199. Em qualquer caso, a força do argumento da Irlanda é menos convincente agora que no processo 325/85, confrontada como está, além disso, com a alegação da Comissão de que a aprovação retroactiva dos TAC e das quotas pelo Regulamento (CEE) n.° 172/83 poderia ter sanado todos os vícios.

200. Por sua vez, a posição dos Países Baixos, no processo 237/86, é, a este propósito, diferente da da Irlanda. Informa-nos aquela, no seu recurso, que, para 1982, adoptou uma limitação nacional das capturas, baseada nas propostas mais recentes da Comissão, e que a quota nacional para a cavala foi, em definitivo, fixada em quantitativo que recebeu o acordo da Comissão.

201. Porém, como a Comissão decidiu recusar o financiamento de um montante de 13 317 224 HFL relativo a restituições à exportação de cavalas, que, segundo ela, teriam sido concedidas em violação das quotas fixadas, os Países Baixos interpuseram o presente recurso, por recusarem que possa tirar-se consequências financeiras, no plano das contas do FEOGA, do desrespeito dessas quotas, a supor que tal desrespeito pudesse ser apurado. Alegam, em substância que: a) as medidas de conservação, baseadas, principalmente, em considerações de ordem biológica, são absolutamente distintas da política de mercado; b) nem o Regulamento (CEE) n.° 100/76 nem o Regulamento (CEE) n.° 3796/81, relativo à organização dos mercados, contêm qualquer restrição no que respeita às quantidades de peixe para as quais podem ser outorgadas restituições à exportação, sendo que, mesmo que existissem, tais restrições seriam inaplicáveis, por incontroláveis; c) o Regulamento (CEE) n.° 729/70 apenas liga a ilegibilidade das despesas para financiamento pelo FEOGA à sua conformidade com as regras de organização dos mercados, equivalendo a posição da Comissão a estender, erradamente, esses critérios a outros elementos do direito comunitário totalmente estranhos ao funcionamento do mercado; d) por conseguinte, os TAC e as quotas propostas pela Comissão para 1982 não devem ser considerados, a este respeito, como regras comunitárias no sentido do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 729/70.

202. A este propósito, remetemos para as considerações que expendemos sobre o se-

gundo fundamento dos recursos das decisões relativas a 1981.

203. A nosso ver, a relação existente entre as medidas de conservação e a organização dos mercados não permite, em princípio, excluí-las do elenco das regras comunitárias cujo respeito é, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 729/70, condição do financiamento das despesas pelo FEOGA.

204. A situação jurídica prevalecente em 1982 (como em 1981) não era porém de molde a criar, nos operadores económicos e nos Estados-membros, uma convicção segura da existência daquela ligação entre o respeito das quotas e o financiamento pelo FEOGA.

205. Tenha-se, além do mais, em conta que o Regulamento (CEE) n.° 3796/81 só estabeleceu, em 29 de Dezembro de 1981, essa ligação expressa relativamente às retiradas do mercado, excluindo da sua previsão as restituições à exportação, às quais se limita o recurso dos Países Baixos. Como a própria Comissão reconheceu, as enormes dificuldades de controlo explicariam, em larga medida, a prudência do legislador, não havendo razões para que se seja, sob este ponto de vista, mais exigente com os Estados-membros do que com ela própria.

206. É, pois, na medida em que a segurança das situações jurídicas estava longe de assegurada em 1982 e que a Comissão não conseguiu demonstrar ser possível o controlo das quotas no que respeita às restituições à exportação que merece provimento o recurso dos Países Baixos.

207. Algo de próximo se dirá, ainda, do recurso da Irlanda, que invoca, também aqui, de forma expressa, a violação dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

208. É certo que, como vimos, o contexto do argumento é, agora, um tanto diferente de 1981. Tanto mais que, no caso da Irlanda, o recurso incide não apenas sobre despesas resultantes de restituições à exportação, mas também sobre despesas com retiradas de peixe do mercado. Ora, se, quanto às primeiras, é possível aplicar (como no caso dos Países Baixos) o argumento retirado do texto do artigo 26.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3796/81, o mesmo já não poderá dizer-se quanto a estas últimas intervenções.

209. Mas, aqui, a insegurança jurídica de que pode queixar-se a Irlanda decorre logo da incerteza quanto à existência de regras comunitárias imperativas cujo desrespeito devesse ser sancionado com a recusa de financiamento pelo FEOGA.

210. Com efeito, recorde-se que, apesar da declaração da Comissão de 21 de Julho de 1982 e das decisões provisórias do Conselho, apesar também da novidade representada pelo Regulamento (CEE) n.° 3796/81 (publicado em 31 de Dezembro de 1981, para ser aplicável a partir de 1 de Junho de 1982 [27]), a verdade é que os TAC e as quotas só foram fixados em Janeiro de 1983, pelo Regulamento (CEE) n.° 172/83, sem que, aliás, a retroactividade por ele determinada estivesse prevista no Regulamento (CEE) n.° 170/83, que constitui a sua base jurídica.

27 — O facto — invocado pela Irlanda — de o Regulamento (CEE) n.° 1865/82 do Conselho, de 28 de Junho de 1982 (JO L 206 de 14.7.1982, p. 1), ter suspendido a aplicação dos artigos 13.° e 14.° do Regulamento (CEE) n.° 3796/81 em nada altera a situação nem os argumentos que, para o ano de 1982, poderá retirar-se deste último regulamento: o artigo 26.°, n.° 2, não foi tocado, nem a sua execução suspensa, aplicando-se, portanto, desde 1 de Junho de 1982, a regra dele constante aos preceitos do Regulamento (CEE) n.° 3796/81, que não foram suspensos pelo Regulamento (CEE) n.° 1865/82 (designadamente os artigos 8.°, 16.°, 17.° e 18.°) e, eventualmente, ao próprio artigo 11.° do Regulamento (CEE) n.° 100/76, que o Regulamento (CEE) n.° 1865/82 repôs em vigor até 31 de Dezembro de 1982.

211. Ao longo do ano, os Estados-membros eram simplesmente convidados a *ter em conta* as propostas de TAC apresentadas pela Comissão que, ademais, não incluíam a repartição das capturas entre os Estados-membros.

212. Nessas condições, ainda que lembrando a prudência necessária em matéria de conservação de recuros e as responsabilidades dos Estados-membros à luz do artigo 5.° do Tratado, não parece exigível que eles fizessem respeitar, no ano de pesca de 1982, uma quota que não podiam adivinhar, mesmo ponderando as propostas da Comissão.

213. Nestas condições, não se pode afirmar que, em 1982, existissem, do ponto de vista da Irlanda, regras claras e precisas cuja violação permitisse recusar o financiamento das intervenções, ao abrigo do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70.

214. Uma palavra ainda sobre uma outra questão suscitada pelo Governo dos Países Baixos. Sustenta este, a título subsidiário, que a Comissão não teve em conta, nos seus cálculos, as quantidades de peixe provenientes de zonas não submetidas a quotas (40 501 toneladas de cavalas, segundo a administração dos armadores).

215. A Comissão contesta a fiabilidade dos números fornecidos pelos Países Baixos e explica que a resposta a uma questão parlamentar sobre a qual os Países Baixos baseiam também a sua argumentação não era pertinente, dado incidir sobre a pesca de cavalas em geral e não apenas pelos pescadores comunitários, nada referindo sobre a parcela dos Países Baixos nas capturas provenientes de águas não comunitárias.

216. Se o Tribunal devesse pronunciar-se sobre este aspecto da questão, seria, sem dúvida, necessário pedir esclarecimentos e elementos probatórios complementares que permitissem aos Países Baixos, no quadro das boas regras do ónus da prova, fundamentar a sua posição.

IV — Conclusão

217. Visto o que precede, propomos, em síntese, ao Tribunal que:

a) dê provimento aos recursos interpostos pela Irlanda (processo 325/85), pela França (processo 336/85), pelo Reino Unido (processo 346/85) e pela Dinamarca (processo 348/85), relativamente às decisões de apuramento das contas para 1981, com fundamento em que não é possível considerar-se que existissem regras comunitárias obrigatórias fixando TAC e quotas que devessem ser imperativamente respeitados pelos Estados-membros;

b) subsidiariamente quanto aos mesmos recursos e a título principal quanto aos recursos dos Países Baixos (processos 326/85 e 237/86), da República Federal da Alemanha (processo 332/85) e da Irlanda (processo 239/86), os considere procedentes por violação do princípio da segurança jurídica;

c) que, em consequência, anule parcialmente as decisões recorridas, na medida dos pedidos apresentados pelos recorrentes.

218. No caso em que esta orientação não fosse seguida pelo Tribunal, pensamos que seria necessário reabrir o processo, solicitando esclarecimentos e meios de prova complementares, que permitissem controlar a correcção dos cálculos da Comissão e, portanto, dos valores de apuramento das contas impugnados.

219. Em conformidade com a nossa conclusão principal, entendemos que as despesas dos processos devem ser suportadas pela Comissão (artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento Processual), excepto as relativas ao processo 326/85, em que cada uma das partes deverá suportar as suas próprias despesas, dado que não foi aí solicitada a condenação da parte recorrida naquele encargo.