ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
6 de Março de 1979 *

No processo 92/78,

Sociedade anónima Simmenthal, com sede em Aprilia (Itália), representada por Emilio Cappelli e Paolo De Caterini, advogados no foro de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Charles Turk, 4, rue Nicolas Welter,

recorrente,

apoiada por

Governo da República Italiana, representado pelo embaixador Adolfo Maresca, na qualidade de agente, assistido por Ivo Maria Braguglia, vice-avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália,

interveniente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Peter Kalbe, consultor jurídico, na qualidade de agente, assistido por Guido Berardis, membro do Serviço Jurídico, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto do seu consultor jurídico Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão 78/258/CEE da Comissão, de 15 de Fevereiro de 1978, relativa à fixação do preço de venda mínimo para a carne de bovino congelada, posta à venda pelos organismos de intervenção nos termos do Regulamento (CEE) n.º 2900/77, e que especifica consequentemente as quantidades de carne de bovino congelada destinada à transformação, que podem ser importadas em condições especiais no primeiro trimestre de 1978 (JO L 69, p. 36),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: H. Kutscher, presidente, J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidentes de secção, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, juízes,

advogado-geral: G. Reischl
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

Acórdão

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

Fundamentos da decisão

1 Por recurso de 13 de Abril de 1978, interposto nos termos do artigo 173.°, n.° 2, do Tratado CEE, a recorrente requer, na última versão do seus pedidos, a anulação da Decisão 78/258/CEE da Comissão, de 15 de Fevereiro de 1978, relativa à fixação do preço de venda mínimo para a carne de bovino congelada, posta à venda pelos organismos de intervenção nos termos do Regulamento (CEE) n.° 2900/77, e que especifica consequentemente as quantidades de carne de bovino congelada destinada à transformação, que podem ser importadas em condições especiais no primeiro trimestre de 1978 (JO L 69, p. 36).

2 Em apoio desse recurso, a recorrente invoca o artigo 184.° do Tratado CEE para alegar a inaplicabilidade dos seguintes actos que constituem o suporte jurídico da decisão atacada:

— o Regulamento (CEE) n.° 585/77 da Comissão, de 18 de Março de 1977, relativo ao regime dos certificados de importação e de exportação no sector da carne de bovino (JO L 75, p. 5),

— o Regulamento (CEE) n.° 2900/77 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1977, relativo às modalidades de venda de carne de bovino em poder dos organismos de intervenção, a fim de permitir a importação com suspensão total do direito nivelador de carne de bovino congelada destinada à transformação (JO L 338, p. 6),

— o Regulamento (CEE) n.° 2901/77 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1977, que modifica os Regulamentos (CEE) n.os 585/77 e 597/77, designadamente no que respeita à suspensão total do direito nivelador no âmbito do regime especial de importação de carne de bovino congelada (JO L 338, p. 9),

— o aviso geral de concursos periódicos relativos à venda de carnes de bovino congeladas, detidas pelos organismos de intervenção, a fim de permitir a importação, com suspensão total do direito nivelador, de carnes de bovino congeladas destinadas à transformação, publicado pela Comissão em 13 de Janeiro de 1978 (JO C 11, p. 16), bem como

— o aviso de concurso ItP1 — Regulamento (CEE) n.° 2900/77 — relativo à venda de determinadas carnes de bovino com osso, congeladas e armazenadas pelo organismo de intervenção italiano, publicado pela Comissão em 13 de Janeiro de 1978 (JO C 11, p. 34).

Quanto ao âmbito jurídico do litígio e ao objecto do processo

3 Deve recordar-se, em primeiro lugar, que o Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157), tinha previsto, no seu artigo 14.°, regimes de importação especiais, consistindo na suspensão do direito nivelador, em favor de determinadas carnes congeladas destinadas à transformação, a saber:

a) um regime de suspensão total do direito nivelador para as carnes destinadas ao fabrico de determinadas conservas de carne de bovino pura e

b) um regime similar de que aproveitariam outras utilizações da indústria de transformação, cujo benefício podia ser subordinado à apresentação, pelo importador, de um contrato relativo à aquisição de uma determinada quantidade de carne de bovino congelada detida por um organismo de intervenção, regime esse designado por «vinculação».

4 Este regime, particularmente favorável à indústria conserveira, foi posteriormente submetido a condições mais restritivas pelo Regulamento (CEE) n.° 425/77 do Conselho, de 14 de Fevereiro de 1977 (JO L 61, p. 1; EE 03 F12 p. 19).

5 O segundo considerando do preâmbulo deste regulamento, depois de ter recordado que o regime anterior era justificado por uma situação precária acompanhada de uma subida de preços, reconhece que esta situação se inverteu para dar lugar a uma queda dos preços de mercado, agravada por importações em grande número.

6 Nos termos do quinto considerando, devem consequentemente ser adaptados alguns regimes especiais, a fim de ter em conta tanto as disponibilidades como as necessidades da Comunidade no âmbito dos balanços estimativos anuais das importações.

7 Para este efeito, o artigo 3.° do Regulamento n.° 425/77 modifica, entre outros, o artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68, no sentido de que, nos termos do n.° 1, alínea a), da nova versão deste artigo, a suspensão total do direito nivelador para as carnes destinadas ao fabrico de conservas que não contenham outros componentes característicos para além da carne da espécie bovina e da gelatina se mantém, ficando todavia entendido que estas importações podem ser subordinadas, a partir de então, também elas, ao regime designado por «vinculação».

8 Para este efeito, o n.° 3, alínea b), do novo artigo 14.° dispõe que, para todas as carnes congeladas destinadas à transformação e definidas pelas respectivas posições pautais, «a importação com suspensão total do direito nivelador pode ser, na medida do necessário, sujeita à apresentação de um contrato de compra de carnes congeladas detidas por um organismo de intervenção».

9 Segundo o n.° 4 do novo artigo 14.°, as modalidades de aplicação são reguladas pela Comissão, de acordo com o procedimento designado por «comité de gestão».

10 Foi nesta base que intervieram os regulamentos da Comissão que fixam as modalidades do regime previsto pelo novo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68, isto é, o Regulamento (CEE) n.° 585/77, por sua vez, modificado e completado pelo Regulamento n.° 1384/77, de 27 de Junho de 1977 (JO L 157, p. 16; EE 03 F12 p. 213), que fixa o regime dos certificados de importação e exportação previsto no artigo 14.°, n.° 3, alínea a), bem como os Regulamentos n.^{os} 2900/77 e 2901/77, de 22 de Dezembro de 1977, que esclarecem, sob diferentes aspectos, as modalidades de aplicação do regime designado por «vinculação».

11 Por força destas disposições regulamentares, foram adoptados o aviso geral de concursos periódicos, de 13 de Janeiro de 1978, e um conjunto de avisos de concurso especiais, para o primeiro trimestre de 1978, publicados na mesma data, entre os quais o aviso ItP1 que respeitava à Itália.

12 Do conjunto desta regulamentação, apresentam uma importância especial para o presente litígio as seguintes disposições:

— o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2900/77, nos termos do qual a importação com suspensão total do direito nivelador está «subordinada à apresentação de um contrato de compra e venda de carne congelada detida por um organismo de intervenção», devendo a venda desenrolar-se, em conformidade com o n.° 2 do mesmo artigo, «segundo um procedimento de concurso», em conformidade com as regras gerais aplicáveis na matéria,

— o artigo 2.°, n.° 1, do mesmo regulamento, que prevê que seja publicado um aviso geral de concurso antes de primeiro organizar concursos especiais, trimestrais, abertos pelos organismos de intervenção,

— o artigo 3.°, n.° 4, do mesmo regulamento, que dispõe que, para ser admitida, a proposta deve respeitar a uma quantidade global de 5 toneladas, no mínimo, e 100 toneladas, no máximo,

— o artigo 5.° do mesmo regulamento, que prevê a possibilidade de fixar preços mínimos para as diferentes categorias de carne que beneficiam do regime de suspensão do direito nivelador,

— o artigo 11.° *bis* do Regulamento n.° 585/77 — introduzido pelo Regulamento n.° 2901/77 — que determina, no seu n.° 1, alínea a), que qualquer pedido de certificado de importação de carne de bovino com suspensão do direito nivelador deve ser acompanhado do original de um contrato de venda de carne de bovino congelada detida por um organismo de intervenção e celebrado em conformidade com o Regulamento n.° 2900/77,

— o n.° 2 do mesmo artigo 11.° *bis*, que determina que os pedidos de certificado só são admissíveis na medida em que o requerente for uma pessoa singular ou colectiva que, há pelo menos doze meses, exerça uma actividade no sector do gado e das carnes e esteja inscrito num registo público de um Estado-membro,

— o aviso geral de concursos periódicos de 13 de Janeiro de 1978, que determina no ponto 6, «concurso», que:

«b) se o preço oferecido for inferior ao preço mínimo fixado pela Comissão das Comunidades Europeias, a proposta será rejeitada», e

«d) cada candidato será informado sem demora pelo organismo de intervenção do resultado da sua participação no concurso»,

— por fim, o aviso de concurso ItP1 de 13 de Janeiro de 1978, que indica que o organismo de intervenção italiano, AIMA, vende cerca de 4 000 toneladas de carne de bovino, de acordo com as regras que figuram no aviso geral de concurso, e que apenas podiam ser tomadas em consideração as propostas que deram entrada no AIMA o mais tardar até ao dia 30 de Janeiro de 1978.

13 Em 20 de Janeiro de 1978, a recorrente apresentou ao AIMA uma proposta para a compra de 100 toneladas de carne de bovino congelada, oferecendo o preço de 1 124 000 LIT por tonelada (1 091,26 UC/t).

14 Esta proposta foi logo comunicada pelo AIMA à Comissão, em conjunto com todas as propostas recebidas em Itália.

15 Em 15 de Fevereiro de 1978, a Comissão aprovou, tendo em conta o conjunto das propostas comunicadas pelos organismos de intervenção dos diversos Estados-membros, a Decisão 78/258, dirigida aos Estados-membros, que tem por objecto fixar os preços mínimos de venda aplicáveis nos diferentes Estados, tendo fixado o preço de venda mínimo para Itália, no que respeita à categoria que interessa à recorrente, em 1 601 UC/t.

16 Na sequência desta decisão, o AIMA informou a recorrente, por carta de 23 de Fevereiro de 1978, que a sua proposta não tinha sido admitida, por não figurar em boa posição no concurso.

17 Esta última comunicação não foi objecto de recurso perante os órgãos jurisdicionais italianos, tendo a recorrente dirigido directamente o seu recurso contra a Decisão 78/258 da Comissão.

Quanto à admissibilidade do recurso e à excepção de ilegalidade

18 A Comissão admite que a decisão litigiosa, se bem que dirigida aos Estados-membros, respeita individual e directamente à recorrente na medida em que, ao excluir todas as propostas inferiores ao preço mínimo, determina também a recusa da proposta da recorrente, inferior a esse preço.

19 A Comissão contesta, porém, a admissibilidade do recurso por falta de interesse em agir por parte da recorrente.

20 Com efeito, segundo ela, a anulação da Decisão 78/258 não poderia proporcionar à recorrente a vantagem que pretende, uma vez que os contratos resultantes do concurso teriam sido concluídos, os certificados emitidos e as importações efectuadas, enquanto as propostas não aceites seriam a partir daí inexistentes.

21 Uma vez que a recorrente escolheu dirigir-se ao Tribunal de Justiça para atacar directamente a decisão da Comissão, e não aos órgãos jurisdicionais nacionais para atacar o acto de recusa que lhe foi individualmente notificado pelo organismo de intervenção italiano, qualquer decisão sobre a admissibilidade releva da repartição de competências entre o Tribunal e os órgãos jurisdicionais nacionais.

22 Deve portanto examinar-se oficiosamente a questão da admissibilidade do recurso no seu conjunto e não apenas na perspectiva da objecção apontada pela Comissão.

23 A decisão litigiosa foi tomada pela Comissão após a comunicação, pelos organismos nacionais de intervenção, das propostas recebidas por estes na sequência da abertura dos concursos lançados pelo aviso de 13 de Janeiro de 1978.

24 A proposta da recorrente foi portanto tomada em consideração pela Comissão, juntamente com todas as outras propostas apresentadas no conjunto da Comunidade, com vista à fixação de um preço que devia garantir o escoamento de uma quantidade de carne de intervenção determinada antecipadamente ao preço mais vantajoso para os organismos de intervenção.

25 Nestes termos, se bem que adoptada sob a forma de uma decisão dirigida aos Estados-membros e, por seu intermédio, aos organismos de intervenção, a decisão da Comissão determinou directamente o destino favorável ou desfavorável de cada uma das propostas apresentadas na sequência dos avisos de concurso de 13 de Janeiro de 1978.

26 Tratando-se, na realidade, de um concurso global para toda a Comunidade, decidido apenas pela Comissão — os organismos de intervenção desempenhando apenas o papel de intermediários para a recepção das propostas e a comunicação do resultado aos participantes —, não se poderá contestar que a recorrente seja directa e individualmente afectada pela decisão da Comissão e que, assim sendo, o seu recurso é admissível.

27 Deve no entanto esclarecer-se que o recurso ao Tribunal de Justiça não poderá ter maior alcance que o efeito que a decisão atacada pode produzir relativamente a qualquer destinatário directa e individualmente afectado por esta.

28 Resulta, com efeito, da regulamentação pertinente e do aviso geral de concurso, que, para lá da decisão sobre a admissão e rejeição das propostas no âmbito do processo de concurso, incumbe aos organismos nacionais de intervenção resolver, de acordo com a sua própria apreciação, um certo número de questões acessórias, inerentes quer ao próprio regime do concurso quer à conclusão e à execução dos contratos de compra e venda.

29 Na medida em que possam surgir litígios resultantes do exercício, pelos organismos de intervenção, de funções próprias deste tipo, a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais mantém-se todavia inalterada, tal como é salientado, justamente, pela secção 12, intitulada «Disposições finais», do aviso geral de concursos.

30 A mesma competência é também reconhecida na hipótese de um eventual desconhecimento, por parte dos organismos de intervenção, de disposições de direito comunitário, ficando os litígios que possam nascer dessas acções fora do domínio das responsabilidades assumidas pelas instituições comunitárias.

31 Contrariamente ao exposto pela Comissão, não poderá contestar-se o interesse da recorrente quanto ao recurso que introduziu.

32 Mesmo no caso de a situação litigiosa estar já plenamente executada em favor de outros concorrentes no âmbito do mesmo concurso, a recorrente mantém interesse em obter a anulação dessa decisão quer para obter, da parte da Comissão, uma adequada reposição da sua situação, quer para levar a Comissão a introduzir, para o futuro, as modificações adequadas ao regime dos concursos, no caso de este se verificar contrário a determinadas exigências jurídicas.

33 A questão prévia de inadmissibilidade invocada pela Comissão deve portanto ser rejeitada.

34 Ao mesmo tempo que atacara formalmente a Decisão 78/258, a recorrente formulou, com base no artigo 184.° do Tratado CEE, as suas críticas em relação a determinados aspectos do regime de «vinculação» tal como ele foi executado, por força do novo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68, pelos Regulamentos n.^{os} 2900/77 e 2901/77 da Comissão, bem como pelo avisos de concursos de 13 de Janeiro de 1978.

35 Nos termos do artigo 184.°, «mesmo depois de terminar o prazo fixado no terceiro parágrafo do artigo 173.°, qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um regulamento do Conselho ou da Comissão, invocar os meios previstos no primeiro parágrafo do artigo 173.° para arguir, perante o Tribunal de Justiça, a inaplicabilidade desse regulamento».

36 Esta disposição permite à recorrente, sem qualquer margem de dúvida, pôr em causa, por meio de incidente processual, com vista à obtenção da anulação da decisão atacada, a validade dos actos regulamentares que constituem a base jurídica daquela.

37 Pelo contrário, já é justificada a dúvida no que respeita àaplicabilidade do artigo 184.° aos avisos de concursos de 13 de Janeiro de 1978, uma vez que ela se refere, segundo os seus termos, apenas à execução dos «regulamentos».

38 Tais avisos são actos de alcance geral que fixam antecipadamente e de modo objectivo os direitos e obrigações dos operadores económicos que desejam participar nos concursos referidos naqueles avisos.

39 Tal como o Tribunal já afirmou nos seus acórdãos de 13 de Junho de 1958, Meroni e Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse (Colect. 1954-1961, pp. 175 e 237, respectivamente), a propósito do artigo 36.° do Tratado CECA, o artigo 184.° do Tratado CEE constitui a expressão de um princípio geral que garante a qualquer parte o direito de impugnar, com o objectivo de obter a anulação de uma decisão que a afecta directa e individualmente, a validade dos actos institucionais anteriores, que constituem a base jurídica da decisão atacada, se essa parte não dispunha do direito de interpor, nos termos do artigo 173.° do Tratado, um recurso directo contra esses actos, de que sofreu as consequências sem ter podido requerer a sua anulação.

40 O âmbito de aplicação do referido artigo deve portanto alargar-se aos actos das instituições que, embora não revestindo a forma de regulamento, produzem todavia efeitos análogos e que, por esse motivo, não podiam ser atacados por outros sujeitos jurídicos que não as instituições e os Estados-membros no âmbito do artigo 173.°

41 Esta interpretação ampla do artigo 184.° decorre da necessidade de garantir um controlo de legalidade em benefício das pessoas excluídas pelo segundo parágrafo do artigo 173.° da possibilidade de recurso directo contra os actos de carácter geral, quando sejam afectadas por decisões de aplicação que lhes digam directa e individualmente respeito.

42 É precisamente o caso dos avisos de concursos de 13 de Janeiro de 1978, contra os quais a recorrente não se encontrava em condições de recorrer, uma vez que só poderia ser directa e individualmente afectada pela decisão adoptada na sequência da proposta que tinha formulado no âmbito de um determinado concurso.

43 Deve, assim, admitir-se a impugnação incidental suscitada pela recorrente nos termos do artigo 184.°, contra não só os regulamentos acima referidos mas também contra os avisos de concursos de 13 de Janeiro de 1978, se bem que, neste último caso, não estejam em causa actos regulamentares em sentido estrito.

Quanto ao fundo

44 Com o objectivo de demonstrar a nulidade da decisão litigiosa, a recorrente, apoiada pelo Governo da República Italiana, interveniente no processo, invoca um conjunto de argumentos extraídos, por um lado, de uma violação do artigo 14.° do Regulamento n.° 425/77 e, por outro, de vícios de carácter formal de que estariam inquinados alguns dos actos que constituem o objecto do recurso.

45 Os argumentos de fundo podem ser resumidos no vício de desvio de poder cometido pela Comissão, na organização do regime designado de «vinculação», relativamente às regras formuladas pelo novo artigo 14.° do regulamento de base.

46 Em especial, a recorrente invoca:

— um alargamento indevido, por parte da Comissão, da categoria dos beneficiários admitidos a gozar da vantagem reservada pelo regulamento de base à indústria de transformação,

— a inexistência de uma afectação a um determinado fim no que respeita à carne proveniente dos armazenamentos de intervenção adquirida pelos beneficiários assim designados,

— diversas irregularidades no que respeita aos aspectos quantitativos das modalidades definidas pela Comissão,

— a fixação de preços diferenciais para a venda de carne dos armazenamentos de intervenção dos diferentes Estados-membros e, finalmente,

— a incidência do mecanismo global sobre o nível do preço mínimo fixado pela Decisão 78/258.

47 Os argumentos de carácter formal avançados pela recorrente respeitam, por um lado, à falta de fundamentação de vários dos actos contestados e, por outro, à ausência de anonimato das propostas no âmbito do concurso organizado pelas disposições litigiosas.

48 No que diz respeito à falta de fundamentação, a análise das alegações demonstra que, de facto, se trata de uma contestação da própria justificação de introdução do regime de «vinculação» por parte da Comissão, tendo em conta as disposições do regulamento de base, e da omissão de explicitar as razões económicas que justificam a determinação, pela Decisão 78/258, do preço mínimo cuja fixação acarretou a exclusão da recorrente do concurso.

49 Estes vícios serão examinados conjuntamente com o mérito da causa.

Quanto ao fundamento assente na omissão de justificar a introdução, pela Comissão, do regime designado por «vinculação»

50 A recorrente invoca que nenhum dos actos da Comissão — isto é, nem o Regulamento n.° 2900/77, que determina as modalidades do regime de «vinculação», nem o aviso geral de concursos de 13 de Janeiro de 1978 — incluía uma justificação da introdução, no sector de actividade considerado, do regime de «vinculação», considerado pelo novo artigo 14.° do regulamento de base como uma simples faculdade.

51 Nestes termos, as disposições adoptadas pela Comissão não teriam sido nem devidamente fundamentadas de acordo com a exigência do artigo 190.° do Tratado, nem intrinsecamente justificadas.

52 Segundo a Comissão, o Regulamento n.° 2900/77 teria concretizado uma possibilidade expressamente prevista pelo novo artigo 14.°, n.° 3, alínea b), do Regulamento n.° 805/68, e que, como tal, a fundamentação desta medida coincidiria com os mesmos fundamentos que levaram o Conselho a prever aquela possibilidade, tendo em consideração o estado do mercado na época considerada.

53 No momento de modificar o artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68 pelo Regulamento n.° 425/77, o Conselho realçou, nos segundo e quinto considerandos do

preâmbulo deste último regulamento, a alteração da situação no mercado da carne de bovino, caracterizada na altura por uma descida vertiginosa dos preços de mercado, acentuada em virtude de importações consideráveis, daí resultando a necessidade de adaptar certos regimes especiais a fim de ter em conta tanto as disponibilidades como as necessidades da Comunidade.

54 Foi para responder a esta situação que, na nova versão do artigo 14.°, n.° 3, alínea b), o Regulamento n.° 805/68 previu a possibilidade de subordinar, a partir daí, a importação de carne de bovino com suspensão do direito nivelador, para as necessidades de fabrico de conservas de carne de bovino pura, à apresentação de um contrato de compra de carne congelada detida por um organismo de intervenção.

55 Tal como a Comissão justamente explicou, o objectivo deste regime era o de encontrar um equilíbrio razoável entre, por um lado, o interesse da indústria de transformação em importar carne de bovino ao preço do mercado mundial e, por outro, a necessidade de aliviar a pressão sobre o mercado das existências de intervenção acumulados na Comunidade.

56 A Comissão, ao fazer uso da autorização que lhe foi concedida pelo Regulamento n.° 425/77, logo a seguir à entrada em vigor da nova versão do artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68, não tinha que justificar novamente a introdução do regime de «vinculação», para a importação, com suspensão do direito nivelador relativamente à carne destinada ao fabrico de conservas de carne de bovino pura, quando o objectivo desta medida de aplicação se identifica com o objectivo definido, com toda a clareza desejável, no regulamento de base do Conselho.

57 Consequentemente, a introdução, pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 2900/77, do regime de «vinculação» encontrava-se suficientemente justificada e fundamentada pela remissão, no segundo considerando deste regulamento, para o novo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68.

58 Este fundamento deve portanto ser considerado improcedente.

Quanto ao fundamento assente no alargamento indevido da categoria dos beneficiários

59 A recorrente acusa a Comissão de ter, através do Regulamento n.° 2901/77, cujo artigo introduziu um novo artigo 11.° *bis* no Regulamento n.° 585/77, aberto a participação na importação de carne de bovino com suspensão do direito nivelador

a qualquer pessoa singular ou colectiva que exerça há pelo menos doze meses uma actividade no sector do gado e da carne e esteja inscrita num registo público de um Estado-membro.

60 Deste modo, uma facilidade de importação prevista pelo Regulamento n.º 805/68 em favor da indústria de transformação teria sido alargada a uma pluridade indeterminada de pessoas, definidas apenas pela circunstância de estarem de qualquer maneira interessadas no sector do gado e da carne, sem de modo algum estarem ligadas à actividade de transformação.

61 Como consequência da limitação da tonelagem da carne de intervenção que constitui objecto de «vinculação» a um máximo de 100 toneladas por adquirente, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2900/77, este regime de distribuição teria conduzido à interposição de numerosos intermediários nas operações de importação e à criação de margens de lucro injustificadas e parasitárias em seu benefício.

62 Segundo o Governo italiano, a definição ampla do círculo de beneficiários do regime em questão teria tido por consequência fazer com que este perdesse todo o sentido e reduzir assim a zero qualquer tipo de vantagem que o regulamento do Conselho pretendia atribuir às indústrias transformadoras do sector interessado.

63 A Comissão invoca em sua defesa que nada teria impedido os transformadores de participar nos concursos e de efectuar directamente as suas importações.

64 A definição lata da categoria dos beneficiários pelo Regulamento n.º 2900/77 teria em conta que numerosos transformadores têm por hábito recorrer aos serviços de intermediários comerciais para efectuar as suas importações.

65 A isto acresce que a Comissão teria tido a obrigação de respeitar, na organização do regime em causa, a igualdade de acesso às mercadorias e a igualdade de tratamento de todos os potenciais adquirentes.

66 Finalmente, o artigo 11.º *bis* do Regulamento n.º 585/77, tal como foi formulado pelo Regulamento n.º 2901/77, teria expressamente previsto, no seu n.º 5, o compromisso efectuado pelo importador, de efectuar ele próprio ou de mandar efectuar sob a sua responsabilidade as operações de transformação referidas pelo regulamento de base.

67 Resulta do novo artigo 14.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 805/68 que o regime de importação com suspensão total do direito nivelador se destina a favorecer exclusivamente o fabrico de conservas de um tipo bem determinado.

68 Não foi contestado que a criação deste regime especial pelo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68, originalmente, e mantido, com novas modalidades, pela versão modificada da mesma disposição, tem por objectivo económico salvaguardar a capacidade concorrencial da indústria de transformação relativamente a concorrentes estabelecidos fora da Comunidade e que, desse modo, beneficiam dos preços do mercado mundial.

69 Se a versão nova do artigo 14.° visa fazer participar também este ramo da indústria nos encargos do escoamento dos excedentes de carne de bovino na Comunidade, pela criação da obrigação de «vinculação», não deixa de ser verdade que a vantagem de suspensão total do direito nivelador sobre as quantidades importadas de países terceiros no âmbito deste regime deve permanecer reservada aos beneficiários designados pelo regulamento do Conselho.

70 Verifica-se, portanto, que o Regulamento n.° 2901/77, que introduziu o novo artigo 11.° *bis* no Regulamento n.° 585/77, se encontra em contradição com o objectivo do novo artigo 14.° do regulamento de base, na medida em que abre o acesso a esse regime especial de importação a pessoas ou empresas alheias ao sector industrial, ao qual deveria ser reservado o benefício de suspensão total do direito nivelador pelo novo artigo 14.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 805/68.

71 O argumento extraído pela Comissão da sua obrigação de tratar de modo igual todos os potenciais importadores não poderá ser aceite, uma vez que a suspensão do direito nivelador prevista pelo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68 tem, precisamente, como objectivo assegurar, por razões económicas bem determinadas, uma vantagem a um ramo específico da indústria alimentar.

72 Do mesmo modo, o argumento extraído pela Comissão da circunstância de numerosos transformadores deverem recorrer ao comércio de importação para cobrir as suas necessidades não é pertinente, uma vez que a quantidade mínima admitida, para a aquisição de carne de intervenção, é de cinco toneladas, de forma que mesmo as empresas transformadoras de pequena dimensão se encontram em condições de aceder ao regime em causa e que, além disso, outros processos jurídicos seriam de molde a satisfazer todas as necessidades práticas em tais casos, sem alargar indevidamente o círculo dos beneficiários do regime.

73 Deve, portanto, entender-se que a Comissão desviou do seu objectivo o regime especial previsto no novo artigo 14.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 805/68, ao abrir a vantagem que este proporciona a um número indeterminado de intermediários.

74 A recorrente, apoiada pelo Governo italiano, invoca ainda neste contexto que o funcionamento do mecanismo de «vinculação» estaria falseado pela circunstância de a carne de intervenção adquirida no âmbito desse sistema poder ser utilizada para qualquer fim pretendido pelo adquirente, sendo apenas obrigatoriamente destinada à indústria conserveira a carne importada com isenção do direito nivelador.

75 Nestes termos, os intermediários que não exerçam qualquer actividade no sector da transformação estariam em condições de se locupletar com uma parte substancial da vantagem resultante da suspensão do direito nivelador sobre a carne importada, transferindo este para a carne de intervenção deixada à sua disposição.

76 Não poderá negar-se que a inexistência de qualquer vínculo quanto ao destino das carnes de intervenção adquiridas no âmbito do «sistema de vinculação» pode ter por efeito falsear o funcionamento do mecanismo, porquanto, através de uma definição demasiado ampla da categoria dos beneficiários, esta carne pode dar lugar a manipulações incontroláveis dos preços, nas mãos de pessoas que não têm um interesse directo na indústria transformadora, no que respeita, por um lado, à carne importada com isenção de direito nivelador destinada à transformação e, por outro, à carne livremente disponível, proveniente da venda de existências, eventualmente inapta para esse uso.

77 Esta liberdade deixada ao adquirente pode ter tido por efeito, nas condições referidas, desviar do fim pretendido pelo regulamento do Conselho a suspensão do direito nivelador prevista no artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68.

Quanto ao fundamento assente na incidência do sistema instituído pela Comissão sobre o nível dos preços de venda de existências no âmbito do regime de «vinculação»

78 A recorrente invoca que o regime do concurso, tendo em conta as modalidades fixadas pela Comissão, teria conduzido à fixação de um preço de venda de existências excessivamente alto da carne que devia ser adquirida, no âmbito do regime de «vinculação», pelos compradores que quisessem beneficiar da importação de carne proveniente de países terceiros com suspensão do direito nivelador.

79 Consequentemente, o preço mínimo fixado pela Comissão na decisão atacada ter-se-ia situado claramente acima do preço normal de venda de existências e portanto teria tido por efeito neutralizar, numa medida apreciável, a vantagem da supressão do direito nivelador previsto pelo regulamento do Conselho.

80 Nestes termos, a vantagem prevista em benefício da indústria de transformação teria sido desviada em proveito de uma acção destinada a obter o escoamento de existências de carne de intervenção a um preço superior ao preço de venda de existências normal.

81 Esta argumentação é apoiada pelo Governo italiano que considera «aberrantes» os resultados a que conduziu o concurso em causa e que chama a atenção para o facto de um sistema de concurso que estimula a subida de preços ser inconciliável com os objectivos do regime especial aplicável à importação com suspensão do direito nivelador de carne destinada à transformação.

82 A Comissão defende o sistema do concurso invocando que se tratava, na época considerada, de ter em conta uma situação difícil no mercado comunitário, caracterizada pela existência de excedentes perigosos, e que o objectivo do sistema de «vinculação» consistiria em encontrar um justo equilíbrio entre a satisfação das necessidades das indústrias de transformação e a tomada em consideração da situação geral do mercado interno da Comunidade, sendo o mecanismo de concurso o melhor meio de encontrar o ponto de equilíbrio entre esses interesses.

83 Não poderá contestar-se, em si mesma, a introdução do mecanismo de concurso para as quantidades de carne que deviam ser adquiridas pelos importadores no âmbito do regime de «vinculação», sendo este regime apto a garantir, graças à comparação das propostas apresentadas por utilizadores qualificados, um escoamento das existências de intervenção nas melhores condições possíveis, em dado momento, tendo em conta as exigências que resultam da rentabilidade das empresas interessadas.

84 Deve reconhecer-se, no entanto, que, neste caso particular, o funcionamento normal deste mecanismo foi perturbado por factores estranhos, consistentes na admissão ao concurso de competidores com um interesse diferente do da indústria de transformação, para a qual, nos temos do artigo 14.° do regulamento de base, a vantagem da importação com isenção do direito nivelador devia estar reservada, tal como resulta do que precede.

85 Foi à intervenção destes factores que ficou a dever-se o facto de o preço mínimo fixado pela Comissão, com base no resultado das propostas apresentadas no âm-

bito do concurso, ter atingido um nível claramente superior ao preço normal de escoamento de existências.

86 Deve portanto reconhecer-se que têm razão a recorrente e o Governo italiano ao afirmarem que o nível anormalmente elevado desse preço teve por efeito neutralizar em parte uma vantagem que o Conselho tinha, por razões económicas bem determinadas, previsto reservar para a indústria de transformação.

87 O regime organizado pela Comissão com vista à aplicação do novo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68 deve, também por esta razão, ser considerado como contrário às previsões daquele regulamento.

88 A recorrente alega ainda, no mesmo contexto, que o facto de a Comissão ter fixado preços mínimos diferentes para os vários Estados-membros acarretaria uma discriminação dos operadores, de acordo com a localização das suas empresas.

89 Tal como a Comissão explicou, e com razão, a diferenciação dos preços mínimos fixados no anexo da decisão impugnada tem por objectivo ter em consideração as diferenças regionais existentes entre os mercados dos diferentes Estados-membros, em função de causas simultaneamente económicas e monetárias, a fim de atingir uma repartição equitativa, entre as indústrias de transformação das diferentes regiões da Comunidade, das quantidades de carne disponibilizadas no âmbito do regime especial introduzido pelo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68.

90 Este fundamento deve, portanto, ser julgado improcedente.

Fundamentos assentes em alguns aspectos quantitativos do regime de «vinculação»

91 A recorrente contesta diversos aspectos quantitativos do regime de vinculação consagrados em diferentes actos que constituem a base da decisão atacada.

92 Em seu entender, a Comissão teria fixado de modo arbitrário a proporção entre as quantidades de carne de intervenção e de carne importada com isenção do direito nivelador, no anexo do Regulamento n.° 2901/77, e o mesmo critério arbitrário teria presidido à determinação, nos avisos de concurso, das toneladas de carne de intervenção desbloqueada no âmbito do mesmo regime.

93 Além disso, critica o facto de, na secção 3 do aviso geral de concurso, a quantidade posta à venda não poder ser, para cada proponente, inferior a 5 toneladas nem superior a 100 toneladas, enquanto, em seu entender, as empresas deveriam ter sido autorizadas a apresentar propostas correspondentes à sua capacidade real de transformação.

94 Finalmente, a recorrente queixa-se do carácter arbitrário da fixação das quantidades desbloqueadas pelo aviso de concurso de 13 de Janeiro de 1978.

95 A fixação de um limite superior para as quantidades de carne de intervenção que podem ser adquiridas pelo mesmo concorrente não poderá ser criticada na medida em que permite garantir uma repartição equitativa, entre os destinatários, da vantagem prevista em benefício da indústria de transformação pelo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68.

96 Verifica-se, contudo, no caso concreto, que o limite superior escolhido pela Comissão teve por consequência, por um lado, levar a uma dispersão excessiva do contingente de importação e, por outro, colocar numa situação particularmente desfavorável as grandes empresas de transformação, pelo facto de só poderem beneficiar, numa proporção diminuta, das facilidades de importação existentes no âmbito do regime de «vinculação» tal como ele foi organizado pela Comissão.

97 Do exposto resulta que as críticas feitas pela recorrente contra o tecto, particularmente baixo, fixado para a tonelagem que podia ser adquirida por um único concorrente, se apresentam em princípio justificadas.

98 Devem, em contrapartida, ser afastadas as críticas feitas pela recorrente contra a determinação, por parte da Comissão, da proporção de carne importada com isenção do direito nivelador e de carne proveniente de existências, no âmbito do regime de «vinculação», assim como as críticas formuladas relativamente à fixação das tonelagens postas a concurso para o trimestre considerado e à repartição destas entre os dois ramos da indústria de transformação distinguidos pelo regulamento de base.

99 Com efeito, estas disposições mantêm-se no âmbito do poder de apreciação económica que a Comissão exerce legitimamente no quadro da gestão do mercado de carne de bovino, tendo em conta as indicações resultantes do balanço provisório fixado pelo Conselho e dos balanços trimestrais estabelecidos nesta base, com vista

a manter um equilíbrio razoável entre a satisfação das necessidades de importação da indústria de transformação e as necessidades de escoamento das reservas de carne de bovino originária da Comunidade

100 A recorrente não carreou nenhum elemento de prova que permitisse demonstrar que a Comissão excedeu os limites do poder de apreciação que lhe cabe nesta matéria.

Quanto à publicidade do processo de concurso

101 A recorrente critica, por fim, o facto de, contrariamente ao que considera ser o uso geral em matéria de concursos, a Comissão ter exigido a comunicação de uma lista nominativa de todas as propostas recebidas na sequência da abertura do concurso.

102 Deste modo, teria sido violada a objectividade do processo de selecção dos concorrentes e comprometida a independência da autoridade encarregada de proceder à escolha dos adjudicatários.

103 Se é verdade que o anonimato é uma precaução utilizada, quer em direito nacional quer em direito comunitário, em certos tipos de concursos, especialmente nos que implicam um poder de apreciação das propostas individuais, a mesma precaução apresenta-se desnecessária no caso de um concurso como o do caso em apreço, cujo resultado é decidido em função de um preço determinado pela Comissão, com base numa apreciação do conjunto das propostas recebidas, tendo em conta as exigências de uma repartição justa da quantidade global entre as empresas de diferentes regiões da Comunidade.

104 Isso é tanto mais assim quanto a identificação nominativa das propostas é indispensável para evitar a apresentação de duas ou mais propostas pela mesma pessoa.

105 Este fundamento deve, portanto, ser julgado improcedente.

106 Resulta do conjunto das razões que precedem que a Decisão 78/258 da Comissão deve ser anulada — dentro dos limites que a seguir se indicam — por violação de uma regra relativa à aplicação do Tratado, a saber, o novo artigo 14.° do Regula-

mento n.° 805/68, e por desvio de poder por parte da Comissão, na determinação de certas modalidades de execução do regime de «vinculação» previsto pela referida disposição regulamentar.

107 Por razões de segurança jurídica e tendo em conta designadamente o respeito devido aos direitos adquiridos pelos participantes no concurso, cujas propostas foram recebidas em virtude do preço mínimo fixado pela Comissão, deve limitar-se a anulação à decisão individual de recusa que resultou, para a recorrente, da Decisão 78/258 da Comissão.

108 Cabe, em consequência, à Comissão retomar, por força do artigo 176.°, n.° 1, do Tratado, a análise da situação particular da recorrente e aprovar relativamente a ela uma nova decisão, por intermédio do organismo de intervenção competente.

109 Competirá à Comissão adoptar a sua decisão, atendendo aos fundamentos do presente acórdão e tendo em conta, em especial, que o efeito do sistema instituído nos termos do novo artigo 14.° do Regulamento n.° 805/68 não poderá ser, em caso algum, o de garantir à indústria de transformação a aquisição de carne de intervenção a um preço inferior ao preço de escoamento de existências normalmente praticado na época considerada para as qualidades de carne em causa.

110 Nestes termos, a proposta da recorrente deveria ser rejeitada se se verificasse ser inferior a esse nível de preços.

Quanto às despesas

111 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas.

112 A recorrida foi vencida no essencial da sua argumentação.

113 Por despacho de 22 de Maio de 1978, o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu o pedido de medidas provisórias apresentado pela recorrente e reservou as despesas desse processo para final.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **A Decisão 78/258/CEE da Comissão, de 15 de Fevereiro de 1978, relativa à fixação do preço de venda mínimo para a carne de bovino congelada, posta à venda pelos organismos de intervenção nos termos do Regulamento (CEE) n.º 2900/77, e que especifica consequentemente as quantidades de carne de bovino congelada destinada à transformação, que podem ser importadas em condições especiais no primeiro trimestre de 1978, é anulada na parte que respeita à recorrente.**

2) **A Comissão é condenada nas despesas do processo, incluindo as despesas do interveniente, excepto as despesas do processo de medidas provisórias, que ficam a cargo da recorrente.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Março de 1979.

O secretário
A. Van Houtte

O presidente
H. Kutscher