ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
26 de Março de 1987 *

No processo 45/86,

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Peter Gilsdorf, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georges Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

recorrente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Jean-Louis Dewost, director-geral do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por John Carberg, consultor no Serviço Jurídico do Conselho, na qualidade de co-agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Jörg Käser, director do Departamento dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

recorrido,

que tem como objecto a anulação do Regulamento (CEE) n.° 3599/85 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1986, a certos produtos industriais originários de países em vias de desenvolvimento, e do Regulamento (CEE) n.° 3600/85 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1986, aos produtos têxteis originários de países em vias de desenvolvimento,

O TRIBUNAL,

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

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: D. Louterman, administradora

* Língua do processo: francês.

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 2 de Dezembro de 1986,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 29 de Janeiro de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal a 17 de Fevereiro de 1986, a Comissão interpôs, ao abrigo do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, um recurso de anulação do Regulamento n.° 3599/85 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1986, a certos produtos industriais originários de países em vias de desenvolvimento, e do Regulamento n.° 3600/85 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1986, aos produtos têxteis originários de países em vias de desenvolvimento (JO L 352, p. 1 e 107; EE 01 F23, p. 37 e 143).

2 No que respeita aos factos e aos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo só serão adiante retomados, na medida do necessário à fundamentação da decisão do Tribunal.

3 Quanto às dúvidas expressas pelo Conselho sobre a legalidade da interposição do recurso, relativamente à legitimidade da Comissão, basta verificar que o artigo 173.° do Tratado faz uma distinção clara entre o direito de recurso das instituições comunitárias e dos Estados-membros, por um lado, e o das pessoas singulares e colectivas, por outro, reconhecendo o primeiro parágrafo deste artigo, à Comissão e a qualquer Estado-membro, o direito de impugnar, em recurso de anulação, a legalidade de qualquer regulamento do Conselho, sem que o exercício desse direito esteja condicionado pela demonstração do interesse em agir. O recurso foi, pois, legalmente interposto.

4 A Comissão invoca dois fundamentos que, segundo ela, se confundem num único vício: a ausência de um fundamento jurídico preciso que, por um lado, seria, por si pró-

pria, uma violação do artigo 190.° do Tratado, e que, simultaneamente, constituiria, no caso concreto, uma violação do Tratado, porque teria tido por resultado o recurso a um processo de voto por unanimidade, em lugar do processo aplicável nos termos do artigo 113.° do Tratado, único fundamento jurídico correcto, na óptica da Comissão.

5 O artigo 190.° do Tratado prevê que «os regulamentos, as directivas e as decisões do Conselho e da Comissão serão fundamentados». Resulta da jurisprudência do Tribunal (designadamente do acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe, 158/80, Recueil, p. 1805) que, para satisfazer este dever de fundamentação, é necessário que os actos comunitários contenham a exposição dos elementos de facto e de direito nos quais a instituição se fundou, de modo a que o Tribunal possa exercer o seu controlo e a que tanto os Estados-membros como os interessados conheçam as condições nas quais as instituições comunitárias aplicaram o Tratado.

6 Convém, assim, verificar se os regulamentos impugnados satisfazem estas exigências.

7 A este respeito, o Conselho sustentou que, embora a indicação do fundamento jurídico seja imprecisa, o conjunto dos considerandos dos regulamentos fornece uma informação alternativa suficiente sobre os fins prosseguidos pelo Conselho, simultaneamente de política comercial e de política de ajuda ao desenvolvimento.

8 Estes elementos, no entanto, não são suficientes para determinar o fundamento jurídico com que o Conselho agiu. Com efeito, embora referindo-se à melhoria do acesso dos países em vias de desenvolvimento aos mercados dos países que concedem preferências, os considerandos dos regulamentos limitam-se a referir às adaptações do sistema comunitário de preferências generalizadas que se revelaram necessárias após uma experiência de quinze anos. Por outro lado, resulta das informações que o próprio Conselho forneceu ao Tribunal que a fórmula «tendo em conta o Tratado» foi escolhida por causa das divergências de pontos de vista quanto à escolha do fundamento jurídico apropriado. Tal fórmula tinha, assim, exactamente por fim deixar no vago o fundamento jurídico dos regulamentos em questão.

9 É verdade que a omissão da referência a uma disposição precisa do Tratado pode não constituir um vício substancial quando o fundamento jurídico de um acto puder ser

determinado com base noutros elementos deste. Tal referência explicita é, no entanto, indispensável, quando, na falta dela, os interessados e o Tribunal são deixados na incerteza quanto ao fundamento jurídico preciso.

10 Em resposta a uma questão do Tribunal, o Conselho indicou que tinha entendido fundamentar-se, simultaneamente, nos artigos 113.° e 235.° do Tratado, quando adoptou os regulamentos impugnados. O Conselho explicou ter-se afastado da proposta da Comissão, que apenas referia o artigo 113.°, por estar convencido de que, com os regulamentos impugnados, prosseguia não apenas objectivos de política comercial mas também importantes objectivos de política de desenvolvimento. A concretização desta política ultrapassaria o quadro do artigo 113.° do Tratado e exigiria o recurso ao artigo 235.°

11 Deve-se assinalar que, no quadro do sistema de competências da Comunidade, a escolha do fundamento jurídico de um acto não pode depender somente da convicção de uma instituição quanto ao fim prosseguido, mas deve fundar-se em elementos objectivos, susceptíveis de controlo jurisdicional.

12 No caso concreto, a controvérsia sobre o fundamento jurídico correcto não era de alcance puramente formal, dado que os artigos 113.° e 235.° do Tratado implicam regras diferentes para a formação da vontade do Conselho e que a escolha do fundamento jurídico era, assim, susceptível de ter consequências sobre a determinação do conteúdo dos regulamentos impugnados.

13 Resulta dos próprios termos do artigo 235.° que o recurso a este artigo como fundamento jurídico de um acto não é justificado a não ser que qualquer outra disposição do Tratado não confira às instituições comunitárias a competência necessária para praticar tal acto.

14 Por isso, há que examinar se, no caso concreto, o Conselho era competente para aprovar os regulamentos impugnados apenas com base no artigo 113.° do Tratado, como sustenta a Comissão.

15 É pacífico que as preferências pautais concedidas pelos regulamentos impugnados são «modificações pautais», no sentido do artigo 113.° O Conselho sustenta, no entanto, que os fins prosseguidos pelos regulamentos relativos à política de ajuda ao desenvolvimento ultrapassam o quadro da política comercial comum.

16 Deve-se salientar, em primeiro lugar, como o Tribunal já o afirmou, que a noção de política comercial tem o mesmo conteúdo quer se aplique na esfera de acção internacional de um Estado ou na da Comunidade (parecer 1/75, de 11 de Novembro de 1975, Recueil, p. 1355).

17 A ligação entre comércio e desenvolvimento afirmou-se progressivamente na sociedade internacional contemporânea; foi reconhecida no âmbito das Nações Unidas, designadamente pelos trabalhos da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Cnuced), e no do GATT, designadamente pela inserção, no acordo geral, de uma parte IV intitulada «Comércio e desenvolvimento».

18 É nesta perpectiva que foi concebido o modelo em que se inspirou o sistema comunitário de preferências generalizadas, parcialmente levado à prática pelos regulamentos impugnados. Este sistema é expressão de uma nova concepção das relações comerciais internacionais, que dá grande importância a objectivos de desenvolvimento.

19 Ao definir, nos artigos 110.° e seguintes, as características e os instrumentos da política comercial comum, o Tratado teve em conta as possíveis evoluções. É assim que o artigo 110.° refere, entre os objectivos da política comercial, o de contribuir «para o desenvolvimento harmonioso do comércio mundial», objectivo que pressupõe que esta política se adapte às mudanças eventuais das concepções na sociedade internacional. Do mesmo modo, os artigos 113.° a 116.° prevêem, não apenas actos das instituições e a conclusão de acordos com países terceiros, mas igualmente uma acção comum «no âmbito das organizações internacionais de carácter económico», expressão suficientemente ampla para englobar organizações internacionais que poderiam tratar dos problemas de comércio na perspectiva de uma política de desenvolvimento.

20 O Tribunal já reconheceu que a ligação com os problemas do desenvolvimento não retira um acto do âmbito da política comercial comum, tal como foi definida pelo Tratado. Considerou que uma política comercial comum deixaria de poder ser utilmente conduzida se a Comunidade não pudesse também dispor dos meios de acção que vão além dos intrumentos destinados a um controlo apenas sobre os aspectos tradicionais do comércio externo. Uma «política comercial» assim entendida estaria votada a tornar-se gradualmente insignificante (parecer 1/78, de 4 de Outubro de 1979, Recueil, p. 2871).

21 Daqui resulta que os regulamentos impugnados são actos que se integram no âmbito da política comercial comum e que o Conselho, sendo competente para os praticar ao abrigo do artigo 113.° do Tratado, não podia fundamentar-se no artigo 235.°

22 Resulta do que precede que os regulamentos impugnados não satisfazem às exigências de fundamentação do artigo 190.° do Tratado, por um lado, e que, por outro lado, não foram adoptados com o fundamento jurídico correcto. Por isso, devem ser anulados.

23 Todavia, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto e as exigências da segurança jurídica, devem-se declarar definitivos os efeitos dos regulamentos anulados, ao abrigo do artigo 174.°, segundo parágrafo, do Tratado.

Quanto às despesas

24 Nos termos do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas. Dado que o Conselho ficou vencido, há que condená-lo nas despesas do processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **O Regulamento n.° 3599/85 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1986, a certos produtos industriais originários de países em vias de desenvolvimento, e o Regulamento n.° 3600/85 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1986, aos produtos têxteis originários de países em vias de desenvolvimento (JO L 352, p. 1 e 107 EE 01 F23, p. 37 e 143), são anulados.**

2) **Os efeitos dos regulamentos anulados são de considerar definitivos.**

3) **O Conselho é condenado nas despesas do processo.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Bahlmann Joliet Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 26 de Março de 1987.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart