CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 17 de Outubro de 1996 *

1. A High Court, Queen's Bench Division, London, submete ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais relativas à apreciação da validade de duas disposições do Regulamento (CE) n.° 214/94 [1].

O enquadramento regulamentar do processo

2. Em aplicação dos compromissos da Comunidade e no contexto do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (a seguir «GATT»), o Conselho abriu, para 1994, pelo Regulamento (CE) n.° 130/94 [2], um contingente pautal comunitário de 53 000 toneladas para certas carnes de bovino congeladas. O Conselho deixou ao cuidado da Comissão a adopção das modalidades de aplicação, segundo o procedimento definido no artigo 27.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68 [3], que implica a consulta do Comité de Gestão de Carne de Bovino.

3. Os produtos importados na Comunidade, no quadro desse contingente pautal, beneficiam de um direito da pauta aduaneira comum reduzido a 20% e de um direito nivelador à importação de 0% [4].

4. O contingente pautal é repartido em duas partes (a seguir designadas, respectivamente, «contingente tradicional» e «contingente outros operadores»):

— 42 400 toneladas (ou seja, 80%) para os «operadores tradicionais» e

— 10 600 toneladas (ou seja, 20%) para os «outros operadores» [5].

5. Os operadores tradicionais são definidos, no artigo 2.°, alínea a), do Regulamento n.° 130/94, como aqueles que, durante os três últimos anos, tenham procedido a importa-

* Língua original: francês.

1 — Regulamento da Comissão de 31 de Janeiro de 1994, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.° 130/94 do Conselho no que respeita ao regime de importação para a carne de bovino congelada, do código NC 0202, e para os produtos do código NC 0206 29 91 (JO L 27, p. 46).

2 — Regulamento do Conselho de 24 de Janeiro de 1994, relativo à abertura e modo de gestão de um contingente pautal comunitário para a carne de bovino congelada do código NC 0202 e para os produtos do código NC 0206 29 91 (1994) (JO L 22, p. 3).

3 — Regulamento do Conselho de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157).

4 — Artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 130/94.

5 — Artigo 2.°, alíneas a) e b), do Regulamento n.° 130/94.

ções na Comunidade, no quadro do contingente pautal. Os outros operadores são definidos, no artigo 2.°, alínea b), do Regulamento n.° 130/94, como os que, relativamente a uma quantidade mínima e durante um período a determinar, possam provar a sua actividade em matéria de trocas comerciais com os países terceiros de carne de bovino que não aquela que constitui objecto do regime de importação em causa ou de operações de tráfego de aperfeiçoamento activo ou passivo.

6. Nenhuma disposição proíbe um operador tradicional de participar igualmente na repartição do contingente reservado aos outros operadores, desde que preencha as condições de elegibilidade previstas para estes últimos.

7. Nos termos do artigo 4.° do Regulamento n.° 130/94, a Comissão é encarregada de adoptar as modalidades de aplicação do referido regulamento, fixando, em particular, a quantidade mínima e o período de referência citado no artigo 2.°, alínea b), do Regulamento n.° 130/94.

8. O Regulamento n.° 214/94 da Comissão desempenha essa função. O seu artigo 1.°, n.° 2, determina as condições de elegibilidade dos outros operadores. Essas condições são alternativas. Os candidatos devem provar ter importado uma quantidade de carne de bovino, pelo menos igual a 50 toneladas, em 1992, e 80 toneladas, em 1993, ou ter exportado uma quantidade de carne de bovino, pelo menos igual a 110 toneladas, em 1992, e 150 toneladas, em 1993, especificando-se que a carne de bovino importada de ou exportada para países terceiros não deve ser objecto de contingentes pautais.

9. Os n.os 3 e 4 do artigo 1.° do Regulamento n.° 214/94 determinam, respectivamente, o modo de repartição do contingente tradicional e do contingente outros operadores. O contingente tradicional é repartido entre os operadores tradicionais, proporcionalmente às importações realizadas durante os anos de referência, ao passo que o contingente outros operadores é repartido proporcionalmente às quantidades pedidas pelos operadores elegíveis. Todavia, na prática, os operadores elegíveis pedem o montante máximo de 50 toneladas (tal como referido no artigo 3.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 214/94). Neste caso, a atribuição por quantidade pedida e a atribuição por pedido são idênticas [6].

10. O artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94 estabelece que as sociedades resultantes da fusão de empresas, que beneficiem de direitos nos termos do disposto no n.° 1 do artigo 1.° [7], beneficiarão dos mesmos direitos que as empresas de que resultam. Estas disposições não se aplicam aos pedidos apresentados pelos outros operadores. Esta especificação é feita pela Comissão, numa nota de informação remetida em 5 de Fevereiro de 1992 a todos os Estados-Membros, a propósito do correspondente artigo do

6 — Observações da Comissão, ponto 16.

7 — Isto é, os direitos reservados aos operadores tradicionais.

Regulamento (CEE) n.° 3701/91 da Comissão, de 18 de Dezembro de 1991, que estabelece as regras de execução do regime de importação previsto pelo Regulamento (CEE) n.° 3667/91 do Conselho, para a carne de bovino congelada do código NC 0202 e para os produtos do código NC 0206 29 91 [8].

Os factos

11. O presente processo opõe vinte e sete sociedades pertencentes à família Slinger ao organismo de intervenção agrícola britânico, o Intervention Board for Agricultural Produce (a seguir «Intervention Board»). Vinte e seis dessas sociedades estão reunidas num grupo (a seguir «grupo Slinger» ou «grupo»), sendo que uma só continua fora do grupo, mas sob o controlo da família Slinger.

12. Essas sociedades são produtores de carne, bem como grossistas e negociantes de carne estabelecidos no Lancashire. No contexto do comércio da carne de bovino, o grupo Slinger, cujo volume de negócios anual, em 1993, foi de cerca de 35 milhões de UKL, corresponde a uma sociedade de dimensão média.

13. Na altura da sua criação em 1952, a primeira sociedade do grupo exercia actividades de talhante retalhista, trabalhando no quadro de contratos de fornecimento. Desde então, o grupo diversificou as suas actividades e alargou o seu âmbito geográfico. É assim que hoje o grupo Slinger é composto por matadouros e talhantes por grosso, servindo os talhos em todo o Lancashire; o grupo lançou-se no comércio internacional de carne e no desossamento em regime de subempreitada, assim como na preparação e tratamento da carne. O grupo possui actualmente várias fábricas e entrepostos frigoríficos, tendo-se desenvolvido, nos finais dos anos 80, graças à aquisição de várias sociedades activas na produção e no comércio da carne. O grupo estendeu o raio de acção das suas operações, envolvendo-se, nomeadamente, no comércio de carne de bovino congelada com países terceiros. A maior parte deste comércio consiste em exportações, mas o grupo realiza também importações. Em 1993, foi atribuído ao grupo Slinger o «Queen's Award for Export».

14. De entre as vinte e sete sociedades demandantes no processo principal, oito procederam ao seu registo no Intervention Board, na qualidade de operadores, em 1988; as outras dezanove fizeram-no em 1991.

15. Até 1993, por não preencherem as condições de elegibilidade requeridas, nenhuma delas pôde beneficiar do contingente GATT. Em 1993, treze de entre elas puderam beneficiar do contingente reservado aos outros operadores.

8 — JO L 350, p. 34.

16. Em 1994, estas treze sociedades participaram no contingente tradicional na medida em que, em conformidade com as disposições do artigo 2.°, alínea a), do Regulamento n.° 130/94, procederam a importações na Comunidade, no quadro do contingente pautal (no caso em apreço, contingente outros operadores), ao longo dos três anos precedentes.

17. Em 1994, a fim de aumentar a sua participação no contingente pautal, estas treze empresas, bem como as outras quatorze, pediram para participar no contingente outros operadores.

18. O Intervention Board indeferiu os seus pedidos e notificou-lhes duas decisões. Na primeira, o pedido de participação no contingente outros operadores foi rejeitado por as demandantes no processo principal não terem podido provar ter exportado 150 toneladas de carne em 1993. Na segunda, a possibilidade de invocar as disposições do artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94 foi-lhes recusada por essa disposição não lhes conceder o direito de adicionar os resultados realizados por cada uma delas para serem elegíveis na qualidade de outros operadores.

19. A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio especifica que, em 1992, três dessas sociedades exportaram menos de 110 toneladas, que tal sucedeu igualmente em 1993 em relação a quatro de entre elas, e que, assim, as condições requeridas em 1994 para participar no contingente outros operadores não haviam sido preenchidas por essas sete sociedades, apesar de o limiar de exportação exigido não ter sido aumentado. As demandantes no processo principal admitem-no, especificando que, ao autorizá-las a prevalecer-se do artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94, em conformidade com o pedido anteriormente apresentado ao Intervention Board, o limiar de exigibilidade requerido teria sido atingido.

20. Essas sociedades pedem à High Court of Justice, Queen's Bench Division, London, para anular as duas decisões tomadas pelo Intervention Board e impugnam a validade da base jurídica que serviu de fundamento à repartição, entre os operadores comunitários, do contingente pautal para importação na Comunidade, em 1994, de certas carnes de bovino congeladas e de certos produtos de carne de bovino congelada, previsto no Regulamento n.° 214/94. Em particular, sustentam que a fixação, pelo artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94, de uma quantidade de 150 toneladas de carne de bovino exportada ao longo do ano precedente, constitui um excesso de poder em relação às disposições do Regulamento n.° 130/94 e não respeita diversos princípios do direito comunitário. Além disso, pretendem que a omissão da disposição que permite a cumulação dos resultados realizados por diferentes sociedades, com vista a preencher as condições de elegibilidade na qualidade de outros operadores, viola o princípio da não discriminação e é contrária ao objectivo prosseguido pelo legislador comunitário.

21. Em sua opinião, o prejuízo sofrido em consequência da aplicação das disposições desses regulamentos é de 200 000 UKL.

As questões prejudiciais

22. Tendo dúvidas quanto à resposta a dar às pretensões das partes, o órgão jurisdicional nacional solicitou a intervenção do Tribunal de Justiça quanto a duas questões prejudiciais assim redigidas:

«1) O n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento (CE) n.° 214/94 da Comissão é inválido por violar o direito comunitário ao exigir que os operadores comerciais que pretendam participar no contingente pautal de 1994 ali referido, com base nas exportações de carne efectuadas, hajam exportado pelo menos 150 toneladas no ano anterior, em vez das 110 exigidas em 1993? A violação do direito comunitário determinante da invalidade da referida disposição consiste, em especial, em:

a) excesso dos poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento (CE) n.° 130/94 do Conselho;

b) violação do princípio da proporcionalidade;

c) violação do princípio da expectativa legítima;

d) violação do princípio da fundamentação suficiente, previsto no artigo 190.° do Tratado CE; e/ou

e) não ter sido precedido da devida consulta do Comité de Gestão de Carne de Bovino, violando, assim, os artigos 4.° do Regulamento (CE) n.° 130/94 e 27.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68?

2) O n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CE) n.° 214/94 da Comissão é inválido por violar o direito comunitário, ao excluir as empresas resultantes de fusão em que cada parte tem direitos conforme o previsto no n.° 2 do artigo 1.° da mesma regulamentação da possibilidade de acumular a sua anterior 'performance' comercial? Aquela disposição viola em especial:

a) o princípio da não discriminação, na medida em que as empresas cujos direitos assentem no artigo 1.°, n.° 1,

do referido regulamento podem realizar fusões e acumular a sua 'performance' comercial anterior para efeitos de participação no contingente pautal, ao passo que aquelas cujos direitos assentam no n.° 2 do artigo 1.° não podem fazê-lo; e/ou

b) a garantia constante do segundo considerando do Regulamento (CE) n.° 130/94 do Conselho, de continuarem a ter acesso ao contingente pautal todos os operadores da Comunidade interessados?»

A — *Quanto à admissibilidade do pedido*

23. O Reino Unido interroga-se, sem avançar uma resposta, quanto à admissibilidade das questões prejudiciais submetidas à apreciação do Tribunal de Justiça, fazendo referência ao acórdão TWD Textilwerke Deggendorf [9], nos termos do qual este Tribunal considerou que o princípio da segurança jurídica se opõe a que um particular, destinatário de uma decisão que lhe diz directa e individualmente respeito, da qual não interpôs recurso com fundamento no artigo 173.° do Tratado nos prazos estabelecidos, conteste a validade dessa decisão por meio de uma acção instaurada perante um órgão jurisdicional nacional [10].

24. Para admitir que um particular se prevaleça das disposições do artigo 173.° do Tratado contra um regulamento comunitário, este Tribunal tem julgado, de forma constante, que aquele deverá fazer prova de que as disposições em litígio do regulamento em causa lhe dizem respeito de forma directa e pessoal e de que se encontra numa situação que o individualiza em relação a qualquer outro operador económico [11].

25. Ora, no caso concreto que nos ocupa hoje, não resulta dos documentos dos autos que as disposições em litígio do Regulamento n.° 214/94 constituem uma decisão disfarçada que visa pessoal e directamente as sociedades do grupo Slinger. Pelo contrário, essas disposições dirigem-se em termos abstractos e gerais a pessoas indeterminadas, aplicam-se a situações objectivamente determinadas e dizem respeito às demandantes no processo principal apenas na sua qualidade objectiva de operadores económicos no sector em causa, nos mesmos termos que a qualquer outro operador económico que se encontre numa situação idêntica. Assim, tendo em conta os elementos trazidos ao nosso conhecimento, pensamos que um recurso das demandantes no processo principal, com base no artigo 173.° do Tratado, teria sido declarado inadmissível [12].

26. Por consequência, entendemos que a jurisprudência invocada não é aplicável e que o pedido é admissível.

9 — Acórdão de 9 de Março de 1994, dito «TWD» (C-188/92, Colect., p. I-833).

10 — N.os 25 e 26.

11 — V., nomeadamente, acórdãos de 6 de Novembro de 1990, Weddel/Comissão (C-354/87, Colect., p. I-3847, n.os 18 a 23), e de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho (C-309/89, Colect., p. I-1853, n.os 19 a 22).

12 — Acórdãos de 14 de Dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho (16/62 e 17/62, Colect., pp. 175, 179), e de 15 de Junho de 1993, Abertal e o./Comissão (C-213/91, Colect., p. I-3177, n.os 19 e 20).

B — *Resposta à primeira questão*

27. Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se quanto à validade do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94 na medida em que reserva a parte do contingente pautal outros operadores exclusivamente aos requerentes que possam provar ter exportado para países terceiros uma quantidade de carne de bovino pelo menos igual a 110 toneladas, em 1992, e a 150 toneladas, em 1993.

28. As demandantes no processo principal reprovam à Comissão ter subido esse limiar de 30% em relação ao limiar precedentemente fixado e ao fazê-lo:

a) ter excedido o poder que lhe foi conferido pelo Conselho;

b) não ter respeitado as formalidades essenciais requeridas (ausência de fundamentação e de consulta do Comité de Gestão de Carne de Bovino);

c) ter violado diversos princípios gerais do direito comunitário (os princípios da proporcionalidade e da confiança legítima).

O fundamento baseado em excesso de poder

29. As demandantes no processo principal reprovam à Comissão ter cometido um desvio de poder ao prosseguir, no Regulamento n.° 214/94, objectivos contrários aos correctamente estabelecidos pelo Conselho no Regulamento n.° 130/94.

30. Em sua opinião, os objectivos prosseguidos pela Comissão são de duas ordens. Trata-se, por um lado, de limitar o número de pedidos apresentados a título do contingente pautal outros operadores, a fim de evitar o recurso ao sorteio, contudo, previsto nos textos comunitários [13], e, por outro, evitar a criação de «sociedades fictícias», a saber, sociedades criadas com o único objectivo de permitir ao grupo a que pertencem tirar o máximo de vantagens do sistema de repartição da parte do contingente pautal reservado aos outros operadores.

31. Inversamente, as demandantes no processo principal sustentam que os objectivos inicialmente prosseguidos pelo Conselho eram de três ordens. Em primeiro lugar, tratava-se de repartir o contingente pautal comunitário entre operadores sérios. A missão da Comissão consistiria, portanto, em instaurar meios que lhe permitissem certificar-se da seriedade da actividade dos operadores em causa [14]. Em segundo lugar, o próprio Conselho definiu o operador sério como aquele cujo nível de trocas comerciais

13 — Artigo 4.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 214/94.

14 — Terceiro considerando do Regulamento n.° 130/94.

com os países terceiros é representativo [15]. As demandantes no processo principal concluem daí que a subida do limiar das exportações para os países terceiros exigido para se poder ter direito a uma parte do contingente outros operadores se justificaria unicamente se se verificasse um aumento significativo das quantidades de carne de bovino exportada da União Europeia para os países terceiros. Finalmente, o Conselho procurou permitir um acesso igual e contínuo ao contingente pautal de todos os operadores em causa.

32. Não subscrevemos a análise efectuada pelas demandantes no processo principal.

33. Lembremos que, nos termos do artigo 4.° do Regulamento n.° 130/94, o Conselho confiou à Comissão a tarefa de fixar as condições de elegibilidade requeridas para participar no contingente pautal reservado aos outros operadores [a saber, quantidades mínimas e período de referência previstos no artigo 2.°, alínea b), do Regulamento n.° 130/94]. Este artigo, além disso, especificou que essas modalidades devem ser adoptadas segundo o procedimento previsto no artigo 27.° do Regulamento n.° 805/68. Trata-se do procedimento dito do comité de gestão, que permite ao Conselho reservar-se a sua própria intervenção.

15 — *Ibidem.*

34. Verifica-se, portanto, que a Comissão é competente para tomar as medidas em causa — *o que não é contestado pelas demandantes no processo principal.*

35. Acrescentemos, por outro lado, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça reconhece um amplo poder de apreciação à Comissão nesse âmbito. O Tribunal de Justiça considera, com efeito, que, «... no âmbito da política agrícola comum [16], o Conselho pode ser levado a conferir à Comissão amplos poderes de execução, já que esta última é a única em condições de seguir de forma constante e atenta a evolução dos mercados agrícolas e agir com a urgência que a situação requeira (v., nomeadamente, o acórdão de 30 de Outubro de 1975, Rey Soda, 23/75, Colect., p. 445, n.° 11). Amplos poderes de execução são tanto mais justificados neste caso quanto os mesmos devem ser exercidos segundo o processo designado do comité de gestão, que permite ao Conselho reservar-se a sua própria intervenção (acórdão Rey Soda, já referido, n.° 13)» [17].

36. Convém todavia, no caso concreto, investigar se as medidas adoptadas pela Comissão são conformes ao objectivo prosseguido pela regulamentação.

37. O objectivo prosseguido pelo Regulamento n.° 130/94 é definido no seu segundo considerando. Trata-se de «garantir o acesso

16 — No caso concreto, tratava-se igualmente da organização comum de mercado no sector da carne de bovino.

17 — Acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, França e Irlanda/Comissão (C-296/93 e C-307/93, Colect., p. I-795, n.° 22).

igual e contínuo de todos os operadores interessados da Comunidade ao referido contingente». O terceiro considerando especifica os meios a instaurar para se atingir esse objectivo, lembrando que o «regime assenta na distribuição, por parte da Comissão, das quantidades disponíveis pelos operadores tradicionais e pelos operadores interessados no comércio da carne de bovino; que, de modo a ter garantias quanto à seriedade da actividade destes últimos operadores, só devem ser tidas em conta as quantidades de uma certa dimensão, representativas das trocas comerciais com os países terceiros». O objectivo recordado no segundo considerando do Regulamento n.° 214/94 especifica igualmente que o meio instaurado para se atingir o objectivo prosseguido consiste em reservar o contingente pautal aos operadores «que possam demonstrar a seriedade da sua actividade e [estejam] interessados em quantidades de uma determinada importância».

38. No acórdão Weddel/Comissão, já referido [18], o Tribunal de Justiça reconheceu que o objectivo do regime de importação da carne de bovino no quadro do contingente pautal GATT é justamente o de garantir o acesso igual e contínuo de todos os operadores interessados ao referido contingente. Este Tribunal puniu, além disso, comportamentos susceptíveis de perturbar o funcionamento desse regime e de pôr em causa o objectivo assim prosseguido.

39. Os argumentos desenvolvidos pela Comissão devem ser acolhidos. Com efeito, a atitude de tais operadores, fragmentando artificialmente a estrutura económica do seu grupo a fim de poder ter direito à mais importante parcela possível do contingente outros operadores, é susceptível de perturbar o bom funcionamento do regime, de evitar a aplicação da norma prevista no artigo 3.° do Regulamento n.° 214/94 e de pôr em perigo o princípio segundo o qual todos os operadores interessados devem poder aceder igualmente e de forma contínua ao contingente pautal.

40. Contrariamente às afirmações das demandantes no processo principal, não se verifica que o Conselho tenha pretendido estabelecer uma ligação entre os montantes ou quantidades a fixar pela Comissão e a evolução das exportações ou das importações com os países terceiros. O terceiro considerando do Regulamento n.° 130/94 refere apenas que, «... de modo a ter garantias quanto à seriedade da actividade destes últimos operadores [isto é, outros que não os tradicionais], só devem ser tidas em conta as quantidades de uma certa dimensão, representativas das trocas comerciais com os países terceiros». Por consequência, os operadores que importaram ou exportaram de forma significativa acederão ao contingente (isto é, terão o direito de importar). A subida do limiar de exportação para os países terceiros surge como um meio eficaz para atingir o objectivo fixado pelo Conselho.

41. Por conseguinte, cabe concluir que o fundamento baseado em excesso ou desvio de poder deve ser rejeitado.

18 — N.° 35.

A alegada violação do princípio da proporcionalidade

42. Após recordar o objectivo prosseguido pelo Conselho, examinemos se a Comissão não foi além do que é adequado e necessário para a sua realização [19].

43. Para esse efeito, o Tribunal de Justiça considera que, «... na avaliação de uma situação económica complexa, a Comissão e o comité de gestão gozam dum amplo poder de apreciação. Assim, ao controlar a legalidade do exercício dessa competência, o Tribunal deve limitar-se a analisar se a mesma não está afectada por erro manifesto ou desvio de poder ou se essa instituição não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação» [20].

44. Assim, este Tribunal deve verificar se não existe erro manifesto na avaliação da situação do mercado em causa, se a Comissão escolheu uma medida que não é manifestamente inadequada aos objectivos prosseguidos e se a medida escolhida é necessária para atingir os objectivos definidos.

45. Examinemos, antes de mais, o primeiro destes pontos.

46. Recordámos que o objectivo prosseguido pelo Regulamento n.º 130/94 é garantir um acesso igual e contínuo ao contingente pautal de todos os operadores interessados da Comunidade.

47. A Comissão assegurou essa continuidade do acesso ao contingente pautal pela atribuição da maior parte do contingente aos operadores tradicionais. A estes últimos, qualquer que seja o volume das trocas comerciais com os países terceiros, e desde que provem ter participado no contingente pautal durante os três últimos anos, é assegurada a atribuição de uma parte do contingente. A igualdade de acesso ao contingente pautal entre os operadores interessados é garantida pela abertura de uma parte do contingente a novos operadores e pela regra segundo a qual cada requerente apenas pode apresentar um pedido [21].

48. Os números avançados pela Comissão quanto à proliferação dos pedidos (um aumento de cerca de 78% dos pedidos entre 1992 e 1993) não foram contestados, como também o não foi a análise que fez das razões desse aumento. Não é de crer que a situação do mercado comunitário tenha justificado um importante aumento do número de operadores económicos que acederam ao comércio da carne de bovino congelada. Tal

19 — Acórdão França e Irlanda/Comissão (já referido, n.º 30).

20 — *Ibidem*, n.º 31.

21 — Artigo 3.º do Regulamento n.º 214/94.

situação deve, portanto, ser entendida como a criação artificial de empresas com vista a participar no contingente, ou seja, como a divisão de uma unidade económica importante em pequenas unidades não verdadeiramente autónomas da unidade principal, criadas com o único objectivo de obter uma parte significativa do contingente pautal.

49. Também não foi contestado que as demandantes adoptaram a estratégia descrita pela Comissão para obter a parte mais significativa possível do contingente pautal outros operadores. O segundo requerimento das demandantes apresentado ao Intervention Board (atingir o limiar requerido graças à operação de fusão) conforta esta análise, se necessário fosse. Ora, tal comportamento é contrário ao objectivo prosseguido pelo Conselho [22].

50. Há, portanto, que reconhecer que não ficou provado ter a Comissão praticado um erro manifesto na avaliação do mercado.

51. Examinemos, em segundo lugar, se, como pretendem as demandantes, a medida adoptada é manifestamente inadequada ao objectivo prosseguido e se o recurso ao sorteio teria sido uma solução mais adaptada à situação do mercado.

52. Neste aspecto, aderimos à posição da Comissão. O sorteio não poderia senão redundar num agravamento do fenómeno criticado. Favoreceria a divisão de unidades económicas em múltiplas sociedades, com o único objectivo de se obter a melhor probabilidade possível de participar e obter uma parte desse contingente.

53. Pelo contrário, apenas a subida do limiar nas proporções adoptadas é susceptível de dar solução adequada ao problema assim sublinhado, e isto em conformidade com o objectivo prosseguido. O presente processo ilustra perfeitamente a eficácia dessa medida e igualmente a sua necessidade.

54. Devemos portanto concluir que a medida adoptada pela Comissão não viola o princípio da proporcionalidade e que este fundamento deve ser rejeitado.

22 — V. n. ° 39 das conclusões.

A alegada violação do princípio da confiança legítima

55. Segundo as demandantes, a Comissão não podia subir o limiar fixado em matéria de exportação para os países terceiros de carne de bovino, adoptando o procedimento por que optou, sem violar a confiança legítima de que gozavam os operadores interessados. A Comissão devia ter consultado os operadores e tê-los informado em tempo útil da modificação da legislação comunitária a adoptar, a fim de lhes permitir gerir eficazmente os seus fundos.

56. A Comissão, por seu lado, alega que o contingente pautal é gerido numa base anual. A leitura dos Regulamentos n.os 214/94 e 130/94 não podia fazer crer que os critérios de elegibilidade continuariam inalterados. Estes critérios são sempre fixados após o fim do período de referência relevante e antes de serem apresentados os pedidos para o ano em curso, isto para fazer abortar as tentativas de especulação e permitir o funcionamento harmonioso do regime. Resulta dos documentos dos autos e da própria confissão das demandantes no processo principal que elas especularam ao apostar na ausência de subida dos limiares de exportação. Por essa razão, correram um risco e aceitaram esse risco. Além disso, a Comissão refere subidas desse limiar em proporções bem mais importantes. Assim, em 1992, o aumento foi de 120%.

57. Segundo o Reino Unido, seria manifesto que o comportamento das demandantes no processo principal ao organizar a respectiva actividade foi marcado por uma atitude especulativa e que o grupo Slinger se organizou no sentido de tirar o máximo de vantagens, o que em si não é ilegítimo, como não é ilegítima a atitude da Comissão de instituir meios eficazes para lutar contra semelhantes comportamentos especulativos. O risco inerente a toda a atitude especulativa não deveria, no entanto, ser minimizado pelo grupo Slinger.

58. Pensamos que devem ser acolhidas as posições defendidas pelo Reino Unido e pela Comissão.

59. Com efeito, nos termos de uma jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça entende que «... os operadores económicos não têm razão em depositar a sua confiança legítima na manutenção duma situação existente que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias, e isto especialmente num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica (v., designadamente, acórdão de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.° 57)» [23].

23 — Acórdão França e Irlanda/Comissão (já referido, n.° 59).

60. Além disso, o Tribunal de Justiça julgou que o princípio da confiança legítima não se opõe a que uma regulamentação altere uma situação existente, na condição de a adopção de tais medidas ser previsível e anunciada em tempo útil [24].

61. Ora, como a Comissão salientou nas suas observações supra-recordadas, tal sucede justamente no caso em apreço.

62. O anúncio prematuro, e nomeadamente antes do fim do período de referência, desses novos critérios de elegibilidade privaria a referida regulamentação de todo o efeito útil. O grupo «especulador» contentar-se-ia, em tal hipótese, em redistribuir os certificados de exportação entre sociedades especialmente constituídas para esse efeito antes do fim do período de referência, tendo o cuidado de dar cumprimento aos novos limiares impostos. Qualquer operador normalmente informado, e nomeadamente quem participe regularmente na atribuição de uma parte do contingente pautal, conhece perfeitamente o mecanismo da elaboração dessa regulamentação. Resulta tanto das peças escritas [25] como da audiência que o grupo Slinger deve ser considerado como um operador particularmente informado e diligente. Não só os seus dirigentes tinham conhecimento de que poderia ocorrer uma alteração do limiar como, além disso, sabiam em que momento tal poderia suceder. Assim, as demandantes no processo principal não podem validamente pretender que a Comissão violou, no que lhes concerne, o princípio da confiança legítima, tanto mais que a atitude por elas adoptada era susceptível de falsear o normal funcionamento do regime estabelecido pelo Conselho.

63. Esse fundamento deve, por isso, ser rejeitado.

A ausência de fundamentação suficiente

64. As demandantes consideram que a Comissão faltou ao dever de fundamentação que lhe incumbe por força do artigo 190.° do Tratado.

65. No entanto, este Tribunal considera invariavelmente que «... não se pode exigir que a fundamentação dos regulamentos especifique os diferentes elementos de facto ou de direito, por vezes muito numerosos e complexos, que são objecto dos regulamentos, desde que estes se insiram no quadro sistemático do conjunto de que fazem parte» [26], e que basta para satisfazer as exigências do artigo 190.° do Tratado que a fundamentação seja «... adaptada à natureza do acto em causa. Deve revelar, de forma clara e inequívoca, o percurso lógico seguido pela instituição da qual emana o acto, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões que

24 — V., por exemplo, acórdão de 11 de Julho de 1991, Crispoltoni (C-368/89, Colect., p. I-3695, n.° 21).

25 — V., nomeadamente, pontos 29, 30 e 34 das observações das demandantes no processo principal.

26 — Sobretudo em matéria agrícola, v. nomeadamente os acórdãos de 7 de Julho de 1988, Moksel (55/87, Colect., p. 3845, n.° 23), e de 22 de Janeiro de 1986, Eridania e o. (250/84, Colect., p. 117, n.° 38).

justificaram a medida adoptada e possibilitar ao Tribunal de Justiça o exercício da sua fiscalização» [27].

66. No caso em apreço, é o que acontece em relação ao Regulamento n.º 214/94, no que toca à justificação da subida do controvertido limiar de exportação. Entre outras coisas, este regulamento refere-se expressamente ao Regulamento n.º 130/94 que enuncia o objectivo do regime e os princípios gerais com base nos quais o contingente pautal deve ser gerido. É assim que o segundo considerando do Regulamento n.º 214/94 sublinha a necessidade de assegurar uma transição harmoniosa entre o regime baseado na gestão nacional e o regime da gestão comunitária, tendo em conta, no entanto, elementos específicos do comércio dos produtos em causa; da mesma forma, nele se precisa que o acesso à segunda parte é reservado aos operadores que possam demonstrar a seriedade da sua actividade e estejam interessados em quantidades de determinada importância. Por seu lado, o quinto considerando do referido regulamento, dá conta da necessidade de uma gestão eficaz e da luta contra as práticas fraudulentas. Por isso, deve concluir-se que as razões que levaram a Comissão a alterar os critérios de elegibilidade requeridos para os operadores que desejem obter uma parcela da segunda parte do contingente pautal comunitário em causa foram clara e inequivocamente enunciadas.

67. O fundamento extraído da ausência de fundamentação suficiente deve ser por isso rejeitado.

27 — Por último, acórdão França e Irlanda/Comissão (já referido, n.º 72).

A consulta do Comité de Gestão de Carne de Bovino

68. As demandantes sustentam que o Regulamento n.º 214/94 não foi adoptado com respeito do procedimento previsto pelo Conselho, pois, em sua opinião, a consulta do comité de gestão foi feita extemporaneamente.

69. O Reino Unido e a Comissão contestam este argumento como não procedente, em sua opinião, na medida em que as demandantes reconhecem, de resto, que essa consulta teve lugar e que o resultado é conforme com o sétimo considerando do Regulamento n.º 214/94.

70. Parece-nos que este fundamento deve ser efectivamente rejeitado.

71. O Regulamento n.º 805/68 não determina o cumprimento de prazos específicos entre o dia da convocação do comité de gestão e o dia em que este deve emitir o seu parecer. O artigo 27.º, n.º 2, especifica somente que o comité emitirá o seu parecer no prazo que o presidente do comité fixar.

72. Este Tribunal teve ocasião de se pronunciar sobre a missão, os poderes e o alcance das decisões tomadas pela Comissão no quadro do procedimento dito do comité de gestão.

73. Assim, no acórdão Köster e Berodt [28], o Tribunal de Justiça definiu a missão do comité de gestão como sendo a «... de dar pareceres sobre o projecto de medidas delineadas pela Comissão» [29], «... assegurar uma consulta permanente a fim de orientar a Comissão no exercício dos poderes que lhe são atribuídos pelo Conselho e permitir a este substituir-se à Comissão» [30], mas, de modo nenhum, o comité de gestão pode «... tomar uma decisão em substituição da Comissão ou do Conselho» [31]. O Tribunal precisou que a Comissão «... pode adoptar medidas imediatamente aplicáveis seja qual for o parecer do comité de gestão» [32] e que a única obrigação que lhe incumbe é «... caso o comité dê um parecer desfavorável... comunicar ao Conselho as medidas tomadas» [33]. Este Tribunal concluiu que «... portanto, sem pôr em causa a estrutura comunitária e o equilíbrio institucional, o mecanismo do comité de gestão permite ao Conselho atribuir à Comissão poderes de execução de considerável alcance sob reserva da eventual avocação da decisão» [34].

74. Ademais, resulta da análise dos acórdãos do Tribunal de Justiça, sobre o alcance que o Tribunal reconhece aos pareceres do comité de gestão, que tal alcance é perfeitamente limitado.

75. Assim, o Tribunal de Justiça recusou às recorrentes a possibilidade de, para contestar a legalidade de um regulamento da Comissão, se prevalecerem da divergência entre as disposições adoptadas e os documentos preparatórios, que reflectem as propostas submetidas ao comité de gestão [35], julgando no sentido de que «as indicações contidas em documentos preparatórios não podem, com efeito, ser elevadas à categoria de norma de direito susceptível de permitir censurar a decisão tomada, em última análise, pela Comissão em deliberação com o comité de gestão. As deduções que as recorrentes tiraram da comparação entre as propostas originalmente submetidas ao comité de gestão, no que toca ao preço mínimo da matéria-prima e às despesas de transformação, para determinar o montante do seu prejuízo, devem portanto ser rejeitadas».

76. Da mesma forma, em acórdão de 14 de Dezembro de 1978 [36], o Tribunal de Justiça julgou no sentido de que a ausência de parecer do comité de gestão em nada afecta a validade das medidas tomadas pela Comissão, pois, segundo os próprios termos deste Tribunal, «... só no caso de a Comissão adoptar medidas não conformes ao parecer emitido pelo comité, haverá que comunicar tais medidas ao Conselho; portanto, a ausência

28 — Acórdão de 17 de Dezembro de 1970 (25/70, Colect., p. 659).
29 — *Ibidem*, n.º 9, quarto parágrafo.
30 — *Ibidem*, sexto parágrafo.
31 — *Ibidem*, sétimo parágrafo.
32 — *Ibidem*, quarto parágrafo.
33 — *Ibidem*, quinto parágrafo.
34 — *Ibidem*, oitavo parágrafo.
35 — Acórdão de 19 de Setembro de 1985, Asteris e o./Comissão (194/83 a 206/83, Recueil, p. 2815, n.º 17).
36 — Acórdão Schouten (35/78, Recueil, p. 2543, n.ºs 44 a 46, Colect., p. 881).

de parecer do comité em nada afecta a validade das medidas tomadas pela Comissão».

77. No caso em apreço, o comité não só foi consultado, mas, além disso, deu parecer conforme. Devemos portanto concluir que a medida em litígio não deve ser anulada.

C — *Resposta à segunda questão*

78. Pela segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre a validade do artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94 da Comissão, na medida em que priva as sociedades resultantes da fusão de empresas que beneficiem de direitos baseados no artigo 1.°, n.° 2, da possibilidade de cumular os resultados obtidos anteriormente por cada uma delas.

79. Segundo as demandantes no processo principal, a Comissão, privando-as dessa possibilidade oferecida às sociedades que tiram os seus direitos do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 214/94, violou o princípio da não discriminação e actuou em sentido contrário ao objectivo prosseguido pelo legislador comunitário, tal como afirmado no segundo considerando do Regulamento n.° 130/94, isto é, o dever de garantir o acesso contínuo de todos os operadores interessados da Comunidade ao contingente em causa.

80. O Reino Unido e a Comissão observam que a resposta a essa questão não é relevante, atendendo à situação factual de que deve conhecer o órgão jurisdicional de reenvio. Com efeito, em sua opinião, o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 214/94 não se aplica ao quadro factual exposto na decisão de reenvio. As demandantes queixam-se de não ter podido aceder ao contingente outros operadores e põem em causa uma das regras que fixa as condições de elegibilidade. Ora, a disposição em litígio precisa uma das modalidades de repartição do contingente pautal operadores tradicionais. Regula, portanto, situações que se encontram a montante das das demandantes, não sendo de forma alguma útil à solução do respectivo litígio.

A alegada violação do princípio da não discriminação

81. Digamo-lo sem rodeios, não pensamos que o princípio da não discriminação tenha sido violado no caso em apreço. O artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94 é uma disposição particular cuja finalidade consiste em especificar uma regra prática de repartição do contingente reservado aos operadores tradicionais. Com efeito, esse texto prevê, lembremo-lo: «As sociedades resultantes da fusão de empresas, que beneficiem *de direitos* nos termos do disposto no n.° 1 do artigo 1.°, beneficiarão dos mesmos direitos que as empresas de que resultam» [37].

82. É claro que, na nossa hipótese de facto, a situação das empresas, partes no litígio principal, é totalmente diferente. Nenhuma delas

37 — Sublinhado nosso.

preenche as condições de elegibilidade que lhe dariam direito a uma parte do contingente pautal, seja a que título for [38].

83. Ora, nos termos de uma jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça considera que «... a proibição de discriminação, constante do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE, mais não é do que a expressão específica do princípio geral da igualdade em direito comunitário, que impõe que situações idênticas não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de igual maneira, salvo se esse tratamento se justificar por razões objectivas (v., designadamente, o acórdão de 29 de Junho de 1995, SCAC, C-56/94, Colect., p. I-1769, n.° 27)» [39].

84. As demandantes, não estando colocadas em situação comparável à prevista no artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94, não podem portanto pretender validamente ter sido objecto de tratamento discriminatório ao ser-lhes aplicada uma regra diferente.

85. O fundamento extraído da existência de qualquer tipo de discriminação é por esse motivo inoperante.

O não respeito do objectivo prosseguido pelo Conselho no seu Regulamento n.° 130/94

86. Segundo as demandantes no processo principal, a Comissão não terá garantido o acesso igual e contínuo de todos os operadores interessados ao contingente GATT, ao privá-las da possibilidade de cumular os resultados anteriormente obtidos por cada uma delas.

87. Pensamos, contrariamente à posição desenvolvida pelas demandantes no processo principal, que a inexistência de uma disposição regulamentar, que lhes permita cumular os resultados obtidos anteriormente para beneficiar do contingente, não é contrária ao objectivo prosseguido pelo legislador comunitário. Quanto ao objectivo prosseguido, remetemos o Tribunal para a nossa anterior argumentação [40].

88. Em nossa opinião, acolher o pedido das demandantes no processo principal, seria contrário ao objectivo prosseguido pelo legislador comunitário. Com efeito, acompanhá-las no seu raciocínio, equivaleria a favorecer a proliferação de sociedades de carácter não sério (para retomar a terminologia utilizada pela Comissão), ainda mais se se admitir a possibilidade de fazer funcionar a fusão em caso de «erro de cálculo» na repartição dos certificados de exportação entre esse tipo de sociedades. Ora, chamámos justamente a atenção para o facto de tal situação

38 — Decisão de reenvio, ponto 13.

39 — V., nomeadamente, o acórdão França e Irlanda/Comissão (já referido, n.° 49).

40 — N.° 37 das conclusões.

ser contrária ao objectivo prosseguido pelo Conselho [41]. O cálculo efectuado por esse tipo de operador «especulador» é perfeitamente ilustrado no presente processo.

89. Todavia, é verdade que a regra contida no artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 214/94 se aplica apenas aos operadores tradicionais. Em nossa opinião, razões objectivas explicam essa aparente diferença de tratamento. Na medida em que as regras que regem a repartição do contingente são distintas consoante a situação contemplada seja a de um operador participante na repartição do contingente tradicional ou a de um operador participante na repartição do contingente outros operadores, a precisão contida neste artigo era necessária. Com efeito, como sublinha a Comissão [42], «a disposição equivalente ao artigo 2.°, n.° 2, no que toca aos outros operadores, seria, de facto, uma disposição relativa à fusão de duas sociedades já elegíveis na qualidade de outros operadores durante o exercício relativo ao contingente em curso. No contexto da gestão deste contingente, uma possibilidade desta natureza não se reveste de qualquer interesse prático, dado que toda a repartição subsequente teria lugar por referência não aos resultados obtidos anteriormente mas ao pedido posterior feito pela sociedade resultante da fusão. Em contrapartida, no caso dos importadores tradicionais, em que o facto da fusão pode ter efeitos jurídicos até quatro anos mais tarde, a situação prevista no artigo 2.°, n.° 2, pode verificar-se, revestindo-se, por conseguinte, de um interesse prático real, pelo menos do ponto de vista da clareza administrativa. Tal é a razão por que o Regulamento n.° 214/94 contém uma disposição explícita relativa a esta questão no caso dos importadores tradicionais, mas não para os outros operadores».

Conclusão

90. Pelas razões anteriormente expostas, propomos ao Tribunal de Justiça que responda como se segue às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio:

«O exame dos artigos 1.°, n.° 2, e 2.°, n.° 2, do Regulamento (CE) n.° 214/94 da Comissão, de 31 de Janeiro de 1994, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.° 130/94 do Conselho no que respeita ao regime de importação para a carne de bovino congelada, do código NC 0202, e para os produtos do código NC 0206 29 91, à luz dos fundamentos da decisão de reenvio, não revelou a existência de elementos susceptíveis de afectar a sua validade.»

41 — V. n. ° 39 das conclusões.

42 — Observações da Comissão, ponto 36.