RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-229/88 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. A organização comum de mercado no sector das matérias gordas é regida pelo Regulamento n.° 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966 (JO L 1966, p. 3025; EE 03 F1 p. 214).

2. Para incentivar a indústria de transformação de sementes oleaginosas a utilizar sementes de origem comunitária, o n.° 1 do artigo 27.° do Regulamento n.° 136/66, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1454/86 do Conselho, de 13 de Maio de 1986 (JO L 133 de 21.5.1986, p. 8), dispõe que, quando o preço indicativo válido para uma espécie de sementes for superior ao preço no mercado mundial, será concedida uma ajuda para as sementes da referida espécie, colhidas e transformadas na Comunidade. Ressalvadas certas excepções de menor importância, e sem prejuízo de certas disposições especiais previstas no artigo 27.° A, o montante dessa ajuda é igual à diferença entre o preço no mercado mundial e o preço indicativo.

3. O Conselho definiu as normas aplicáveis à concessão da ajuda para as sementes oleaginosas no Regulamento (CEE) n.° 1594/83, de 14 de Junho de 1983, relativo à ajuda para as sementes oleaginosas (JO L 163, p. 44; EE 03 F28 p. 70), alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 935/86 do Conselho, de 25 de Março de 1986 (JO L 87, p. 5). As regras de aplicação desse regime de ajuda foram estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.° 2681/83 da Comissão, de 21 de Setembro de 1983 (JO L 266, p. 1; EE 03 F29 p. 20).

4. Nos termos do segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 3.° do Regulamento n.° 1594/83, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 935/86, o montante da ajuda será o que for válido no dia em que o Estado-membro identifica as sementes. Todavia, o artigo 4.° prevê a possibilidade, a requerimento do interessado, de ser pedida a fixação antecipada do montante da ajuda. Nesse caso, como resulta do segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 3.°, o montante da ajuda é o válido no dia da apresentação do pedido de fixação antecipada e é aplicado às sementes identificadas durante o período de validade da parte (prefixação) do certificado que, nos termos do artigo 11.° do Regulamento n.° 2681/83, é, em princípio, e salvo derrogação concedida pela Comissão, de cinco meses para as sementes de colza e de nabita e de quatro meses para as sementes de girassol, prazo que começa a correr no mês a seguir àquele durante o qual o pedido foi apresentado. Nessas duas hipóteses, a Comissão pode, em certos casos, prorrogar o prazo de validade dos certificados. O montante da ajuda depende da espécie, do momento e do país no qual as sementes são respectivamente colhidas e/ou transformadas.

5. A parte «prefixação» do certificado é, em princípio, emitida no primeiro dia útil a seguir ao da apresentação do pedido, sem prejuízo do artigo 8.° do Regulamento n.° 1594/83, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 935/86, que prevê:

«1. Em caso de situação anormal e sempre que tal situação implique ou possa implicar uma perturbação do mercado comunitário

* Língua do processo: inglês.

das sementes de oleaginosas, pode decidir-se suspender a fixação prévia da ajuda pelo período de tempo necessário ao restabelecimento do equilíbrio do mercado.

2. A suspensão referida no n.° 1 pode alargar-se às partes "fixação prévia" dos certificados referidos no artigo 4.° que tiverem sido pedidos e ainda não emitidos, no caso de:

a) existir um erro material no montante da ajuda publicada,

b) certos factores poderem criar uma distorção monetária entre os Estados-membros,

e quando esses casos possam criar uma discriminação entre as partes interessadas.

3. A suspensão da fixação prévia será decidida de acordo com o procedimento previsto no artigo 38.° do Regulamento n.° 136/66/CEE.

Contudo, em caso de urgência, a Comissão pode decidir tal suspensão; neste caso, a respectiva duração não pode ultrapassar cinco dias».

6. As recorrentes, cuja actividade consiste designadamente em efectuar operações de transformação de sementes oleaginosas, apresentaram em 7 de Junho de 1988, junto das autoridades competentes respectivas, pedidos para a fixação antecipada da ajuda à transformação para uma quantidade total de cerca de 370 000 toneladas de sementes de colza, de nabita e/ou de girassol.

7. As taxas aplicáveis nesse momento tinham sido fixadas pelo Regulamento n.° 1507/88 da Comissão, que fixa o montante da ajuda no sector das sementes oleaginosas (JO L 135, p. 31), que entrou em vigor em 1 de Junho de 1988.

8. Contudo, em 7 de Junho de 1988, a Comissão, entendendo que as condições estabelecidas pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 1594/83, na sua nova redacção, estavam preenchidas, adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1587/88 (JO L 141, p. 55), que suspendeu a fixação antecipada da ajuda para as sementes de colza, de nabita e de girassol para os certificados solicitados de 7 a 11 de Junho de 1988.

9. A Comissão adoptou, nesse mesmo dia, o Regulamento (CEE) n.° 1584/88, de 7 de Junho de 1988 (JO L 141, p. 48), fixando o novo montante da ajuda para o sector das sementes oleaginosas a um nível inferior, designadamente, para as sementes de colza, de nabita e de girassol, ao que estava em vigor em 7 de Junho de 1988.

10. Na sequência da adopção do Regulamento n.° 1587/88, as recorrentes foram informadas pelas suas autoridades nacionais do conteúdo desse regulamento, bem como do indeferimento dos seus respectivos pedidos para a fixação antecipada da ajuda, apresentados em 7 de Junho de 1988.

11. Interpuseram, portanto, o presente recurso de anulação contra o Regulamento n.° 1587/88 da Comissão, que suspende a fixação antecipada da ajuda, na medida em que se aplica aos pedidos apresentados em 7 de Junho de 1988.

12. O recurso foi registado na Secretaria do Tribunal em 10 de Agosto de 1988.

13. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 31 de Agosto de 1988, as recorrentes apresentaram, com base nos

artigos 185.° e 186.° do Tratado CEE e 83.° do Regulamento Processual, um pedido de suspensão da execução do Regulamento n.° 1587/88, antes referido, bem como uma medida provisória que ordene à Comissão que adopte todas as medidas adequadas para garantir que lhes serão entregues, no terceiro dia útil após a data em que for proferido o despacho que ordene a suspensão, certificados que prevejam, para a transformação das sementes oleaginosas, a fixação antecipada, ao nível da ajuda aplicável em 7 de Junho de 1988, respectivamente para as quantidades de sementes de nabita, de colza ou de girassol indicadas nos pedidos de fixação antecipada que apresentaram em 7 de Junho de 1988. O pedido de medidas provisórias foi indeferido por despacho do presidente do Tribunal de 26 de Setembro de 1988.

14. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 28 de Outubro de 1988, a Comissão suscitou, em incidente, uma questão prévia da inadmissibilidade e pediu, em conformidade com o disposto no artigo 91.° do Regulamento Processual do Tribunal, que o Tribunal decida da questão suscitada sem iniciar o debate sobre o mérito da causa.

15. Os recorrentes apresentaram as suas observações escritas em 13 de Janeiro de 1989, em resposta ao incidente suscitado.

16. Com base no relatório preliminar do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo apenas sobre a questão prévia da admissibilidade e isso sem instrução prévia.

17. Por despacho de 21 de Junho de 1989, o Tribunal decidiu igualmente, em aplicação dos n.os 1 e 2 do artigo 95.° do Regulamento Processual, atribuir o processo à Quarta Secção.

II — Conclusões das partes

1. A *Comissão* concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— condenar as recorrentes na totalidade das despesas, incluindo as referentes ao processo C-229/88 R.

2. Nas suas observações escritas em resposta ao incidente suscitado pela Comissão, as *recorrentes* concluem pedindo que o Tribunal se digne rejeitar a questão prévia da inadmissibilidade suscitada pela Comissão.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. A *Comissão* recorda, antes de mais, que, segundo a jurisprudência do Tribunal, o segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE foi sempre interpretado no sentido de que o seu objecto é, designadamente, evitar que, pela simples escolha da forma do regulamento, as instituições comunitárias possam excluir o recurso de um particular contra uma decisão que lhe diga directa e individualmente respeito e precisar, desse modo, que a escolha da forma não pode alterar a natureza do acto.

Observa que não adoptou o regulamento em litígio com base nos pedidos das recorrentes, nem com base numa série de pedidos (incluindo os das recorrentes) que tivesse podido determinar e individualizar. Foi apenas com base nos números avançados pelas organizações nacionais que lhe foi dado apreciar a situação do mercado comunitário.

Por outras palavras, a Comissão indica que desconhecia terem as recorrentes apresentado pedidos de fixação antecipada da ajuda ou o número ou a identidade de outros operadores que tivessem apresentado o mesmo pedido. Não apenas não tinha conhecimento das situações individuais das recorrentes, como não estava em posição de distinguir essas situações das de um número indeterminado de outros operadores da Comunidade. Seguidamente, a Comissão considera que, para definir a natureza do acto impugnado, convém remeter para o âmbito regulamentar e para a finalidade e efeitos do acto.

Entende, em primeiro lugar, que resulta claramente do preâmbulo do Regulamento n.° 1587/88 que este foi adoptado no âmbito de uma regulamentação geral, de que constitui uma aplicação normal. Este regulamento funda-se no n.° 3 do artigo 8.° do Regulamento n.° 1594/83 do Conselho, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 935/86, antes citados, que confere à Comissão o poder de proceder, sem consultar o Comité de Gestão, à suspensão da fixação antecipada da ajuda em caso de urgência, e isso por um período máximo de cinco dias. O artigo 8.°, n.° 2, do regulamento, descreve as situações em que pode ser decidida a suspensão.

Segundo a Comissão, as disposições relativas à suspensão são um dos elementos essenciais do regime de ajuda criado pelo Conselho, pois constituem a contrapartida da derrogação à norma geral que exige que o montante da ajuda seja aquele que é válido no dia em que o Estado-membro em questão passa a exercer o controlo sobre as sementes, isto é, da derrogação que proíbe a fixação antecipada da ajuda a simples pedido.

No que se refere à finalidade e aos efeitos do Regulamento n.° 1587/88, a Comissão recorda que este tinha por finalidade pôr fim, temporariamente e o mais rapidamente possível, à fixação antecipada da ajuda, a fim de remediar à situação anormal que se estava a criar e evitar qualquer uso especulativo dessa possibilidade, face à considerável subida do preço no mercado mundial.

A suspensão será, geralmente, aplicável a partir da data da sua entrada em vigor, tanto por razões de eficácia como para assegurar a igualdade de tratamento dos operadores da Comunidade. Aplica-se aos operadores que tinham previsto submeter um pedido no decurso do período de aplicação da suspensão, bem como àqueles que já tinham apresentado um pedido, mas para os quais não tivesse ainda sido emitido qualquer certificado. A medida impugnada devia, portanto, produzir efeitos para todas as empresas do sector em questão.

A Comissão considera, por conseguinte, que a análise do enquadramento regulamentar no qual se inscreve o regulamento em litígio, bem como a sua finalidade e os seus efeitos, mostram que reveste a natureza de um regulamento de alcance geral.

Finalmente, a Comissão recorda o processo Moksel (acórdão de 25 de Março de 1982, 45/81, Recueil, p. 1129), cuja matéria de facto é similar, no seu entendimento, à do presente caso concreto. Nesse processo, cabia ao Tribunal pronunciar-se sobre a admissibilidade de um recurso de anulação de um regulamento da Comissão que suspendeu a fixação antecipada das restituições à exportação para certos produtos agrícolas. O Tribunal julgou o recurso inadmissível, com o fundamento de que o regulamento impugnado tinha sido adoptado no âmbito de uma regulamentação geral e visava simultaneamente os pedidos de fixação ante-

cipada pendentes e os que fossem apresentados durante a suspensão da fixação antecipada.

Face ao que precede, a Comissão entende que o Tribunal deve julgar o recurso inadmissível.

2. As *recorrentes* sustentam, pelo contrário, que o seu recurso é admissível.

Para estabelecer que o regulamento impugnado lhes diz directamente respeito, as recorrentes alegam que, ainda que a decisão efectiva de conceder ou recusar a emissão dos certificados de fixação prévia seja da competência dos Estados-membros, estes não dispõem de um poder discricionário a esse respeito.

Para provar que o regulamento lhes diz individualmente respeito, as recorrentes indicam que, na data da entrada em vigor do Regulamento n.° 1587/88, o número e a identidade dos importadores que já tinham apresentado um pedido de fixação antecipada estavam estabelecidos e eram verificáveis. Entendem que, ao decidir alargar a medida suspensiva aos pedidos pendentes, em conformidade com o disposto no n.° 2 do artigo 8.° do Regulamento n.° 1594/83, o Regulamento n.° 1587/88 tinha por objectivo directo e específico afectar a situação jurídica dos operadores que já tinham assumido um compromisso face à Comunidade, ao apresentarem um pedido de fixação antecipada em 7 de Junho de 1988, dado que, após a adopção da decisão, não podia ser apresentado qualquer pedido suplementar e, portanto, os requerentes constituíam um círculo fechado.

Acresce que as recorrentes não consideram determinante o facto de o Regulamento n.° 1587/88 ter sido adoptado na mesma data em que apresentaram os pedidos, dado que, na sua opinião, é apenas necessário ter em conta o facto de que, no momento em que tomou a sua decisão, a Comissão estava plenamente informada das quantidades definitivas para as quais tinham sido apresentados nesse mesmo dia pedidos e, por conseguinte, ter adoptado a decisão impugnada tendo em mente essas particulares quantidades.

Segundo as recorrentes, a base jurídica e os objectivos do Regulamento n.° 1587/88 conduzem a que este seja dividido em duas partes: uma referente aos pedidos pendentes e outra relativa aos pedidos futuros. Impugnando o recurso de anulação apenas a primeira parte, os interesses do círculo fechado dos operadores económicos afectados pelas suas disposições não podem ser amalgamados com os interesses dos que são afectados pela segunda parte. Assim, o presente recurso ataca uma parte de uma dupla decisão, que terá sido apresentada de forma errada pela Comissão como sendo uma decisão única.

Além disso, entendem, de modo geral, que o acórdão proferido no processo Moksel, antes citado, continua a ser um caso isolado, não tendo os fundamentos dessa decisão sido mencionados em qualquer outro acórdão.

Portanto, o Tribunal deverá admitir a admissibilidade do presente recurso, como o fez nos acórdãos de 23 de Novembro de 1971, Bock (62/70, Recueil, p. 897), de 13 de Maio de 1971, International Fruit Company (41/70 a 44/70, Recueil, p. 411), de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki (11/82, Recueil, p. 227), de 18 de Novembro de 1985, CAM (100/74, Recueil, p. 1393) e de 3 de Maio de 1978, Toepfer (112/77, Recueil, p. 1019).

M. Díez de Velasco
Juiz relator