CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 24 de Junho de 1997 *

1. Por petição entrada no Tribunal de Justiça em 10 de Abril de 1995, a República Federal da Alemanha, apoiada pelo Reino da Bélgica, interpôs contra o Conselho um recurso que tem por objecto um pedido de anulação do artigo 1.°, n.° 1, primeiro travessão, da Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994) [1] (a seguir «decisão do Conselho»), conjugado com o ponto 1 do Protocolo de Marraquexe constante do Anexo 1 A do acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (a seguir «acordo OMC»), na parte em que o Conselho nele aprovou a conclusão do acordo-quadro sobre as bananas com a Costa Rica, a Colômbia, a Nicarágua e a Venezuela (a seguir «acordo-quadro sobre as bananas»). A República Federal da Alemanha pediu igualmente que o Conselho fosse condenado nas despesas.

2. O Conselho, apoiado pelo Reino de Espanha, pela República Francesa e pela Comissão, pediu que o recurso fosse julgado inadmissível e, a título subsidiário, improcedente. O Conselho pediu, além disso, que a República Federal da Alemanha fosse condenada nas despesas.

Factos e enquadramento jurídico

3. O Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas [2] (a seguir «regulamento de base»), substituiu por uma organização comum de mercado no sector das bananas os diferentes regimes nacionais anteriores. Estes últimos dividiam-se em dois grupos. No primeiro grupo, que englobava, nomeadamente, a França, a Espanha e o Reino Unido, a produção própria e a produção ACP [3] beneficiavam de um regime privilegiado. No segundo grupo, que englobava, nomeadamente, a Alemanha, a Bélgica e os Países Baixos, as importações de bananas latino-americanas podiam efectuar-se sem restrições quantitativas [4].

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 336, p. 1.

2 — JO L 47, p. 1.

3 — «ACP» engloba os países de África, das Caraíbas e do Pacífico com os quais a Comunidade celebrou a Convenção de Lomé.

4 — V. o segundo considerando do regulamento de base.

4. O regulamento de base contém designadamente, no preâmbulo, os considerandos seguintes:

«Considerando que essa organização comum de mercado deve, no respeito da preferência comunitária e das diversas obrigações internacionais da Comunidade, permitir o escoamento no mercado comunitário, a preços equitativos tanto para os produtores como para os consumidores, das bananas produzidas na Comunidade, bem como das originárias dos Estados ACP fornecedores tradicionais, sem prejuízo das importações de bananas originárias dos demais países terceiros fornecedores e assegurando os rendimentos suficientes aos produtores [terceiro considerando];

Considerando que, a fim de permitir uma comercialização satisfatória das bananas colhidas na Comunidade, bem como dos produtos originários dos Estados ACP, no âmbito dos acordos da Convenção de Lomé, mantendo simultaneamente, tanto quanto possível, as correntes comerciais tradicionais, há que prever a abertura de um contingente pautal no âmbito do qual, por um lado, as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas à cobrança de um montante de 100 ecus por tonelada, que corresponde ao direito pautal actualmente praticado e, por outro, as importações de bananas não tradicionais dos Estados ACP beneficiam de um direito zero em conformidade com os acordos acima referidos... [décimo considerando];

Considerando que as importações fora do contingente pautal devem ser sujeitas à cobrança de um direito pautal de nível suficientemente elevado para permitir um escoamento em condições aceitáveis da produção comunitária, bem como das quantidades tradicionais ACP [5]» (décimo primeiro considerando).

5. O título III do regulamento de base contém disposições relativas às ajudas compensatórias que são concedidas aos produtores comunitários. O n.° 2 do artigo 12.° estipula que a quantidade máxima de bananas comunitárias comercializadas que pode dar direito à concessão da ajuda compensatória é fixada em 854 000 toneladas/peso líquido. A ajuda compensatória é calculada com base na diferença entre uma receita fixa de referência e a receita média na produção obtida durante o ano em causa.

6. O título IV do regulamento de base contém disposições relativas ao regime comercial com os países terceiros. O artigo 15.° define as «bananas tradicionais ACP» por referência às quantidades, fixadas em anexo, de bananas exportadas por determinados Estados ACP. Daí resulta que a quantidade cumulada de bananas tradicionais ACP é de 857 700 toneladas. As «bananas não tradicionais ACP» são as bananas exportadas pelos Estados ACP em quantidades que

5 — Nos termos do n.° 2 do artigo 18.° do regulamento de base, o direito aduaneiro aplicável às importações que excedam o contingente é de 750 ecus por tonelada para as bananas não tradicionais ACP e de 850 ecus por tonelada para as bananas dos países terceiros.

excedem a quantidade definida no anexo para o país em causa ou as bananas exportadas pelos Estados ACP não abrangidos pelo anexo. As «bananas de países terceiros» são definidas como aquelas que são exportadas pelos demais países terceiros, o que significa na prática os países produtores latino-americanos.

7. Os artigos 18.°, n.° 1, e 19.° do regulamento de base têm a seguinte redacção:

«Artigo 18.°

1. Será aberto, anualmente, um contingente pautal de dois milhões de toneladas/peso líquido para as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP.

No âmbito deste contingente pautal, as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas à percepção de 100 ecus por tonelada e as importações de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas a um direito nulo.

...

Artigo 19.°

1. A partir de 1 de Julho de 1993, o contingente pautal será aberto até:

a) 66,5%, para a categoria de operadores que comercializaram bananas de países terceiros e/ou não tradicionais ACP [a seguir "importadores de países terceiros"];

b) 30%, para a categoria de operadores que comercializaram bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP [a seguir "importadores comunitários e ACP"];

c) 3,5%, para a categoria de operadores estabelecidos na Comunidade que começaram, a partir de 1992, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP [a seguir "novos operadores"].

...»

8. A Colômbia, a Costa Rica, a Guatemala, a Nicarágua e a Venezuela, países produtores de bananas, consideravam que o regulamento de base tinha reduzido fortemente as suas possibilidades de escoar bananas na Comunidade. Em consequência, pediram a esta última, em 19 de Fevereiro de 1993, que fossem iniciadas negociações nos termos do artigo XXIII, n.º 1, do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (a seguir «GATT»). Nos termos desta disposição, qualquer parte contratante que considere que um dos seus direitos está anulado ou afectado pode encetar negociações a fim de obter compensações.

9. Em 3 de Junho de 1993, a Comissão solicitou ao Conselho a autorização para encetar negociações sobre a questão das bananas, nos termos do disposto no artigo XXVIII do GATT, segundo o qual uma parte contratante tem a faculdade de encetar negociações a fim de alterar obrigações em vigor [6].

10. Em 29 de Setembro de 1993, o Comité de Representantes Permanentes dos Estados-Membros (a seguir «Coreper») propôs ao Conselho que aprovasse directrizes para negociações nesse sentido. Em 18 e 19 de Outubro de 1993, o Conselho adoptou essa decisão em conformidade com a proposta do Coreper.

6 — Documento da Comissão 7201/93, GATT 90; v. o documento da Comissão SEC (93) 866 final.

11. Em 28 e 29 de Março de 1994, a Comissão concluiu com a Colômbia, a Costa Rica, a Nicarágua e a Venezuela quatro projectos separados de acordos, com o mesmo conteúdo, que regulavam as importações comunitárias de bananas. Cada um destes documentos contém em anexo 1 um texto intitulado «acordo-quadro sobre as bananas».

Em cada um destes documentos, com o título «Resultado acordado das negociações», declara-se o seguinte:

«O projecto de acordo sobre bananas anexo ao presente constitui um resultado satisfatório das negociações sobre bananas no contexto do Uruguay Round.

O acordo constitui igualmente o resultado das negociações e das consultas nos termos do artigo XXVIII que tiveram lugar sobre bananas entre a CE e os países acima mencionados.

Além disso, o acordo constitui uma resolução do litígio sobre as bananas, que foi objecto de um relatório do grupo de peritos do GATT. Foi consequentemente acordado

que a Colômbia, a Costa Rica, a Nicarágua, a Venezuela e a CE renunciam a pedir a aprovação do relatório do referido grupo de peritos [7].

A Colômbia, a Costa Rica, a Nicarágua e a Venezuela acordaram em não encetar o procedimento de resolução dos litígios do GATT contra o regime comunitário de importação de bananas durante a vigência do acordo anexo ao presente.»

O ponto 1 do anexo (o acordo-quadro sobre as bananas) fixa o contingente pautal global de base em 2 100 000 toneladas para 1994 e em 2 200 000 toneladas para 1995 e para os anos seguintes, sem prejuízo de qualquer aumento resultante do alargamento da Comunidade [8].

Este contingente pautal global subdivide-se, nos termos do ponto 2, em quotas específicas atribuídas respectivamente à Costa Rica (23,4% do contingente), à Colômbia (21%), à Nicarágua (3%) e à Venezuela (2%), enquanto aos outros países terceiros fornecedores de bananas é atribuída uma quota de 46,32% em 1994 e de 46,51% em 1995. Finalmente, à República Dominicana e aos outros países ACP é atribuída uma quota fixa de 90 000 toneladas de bananas não tradicionais ACP, que constitui a parte remanescente do contingente pautal global.

O ponto 6 do acordo-quadro dispõe que:

«A gestão dos contingentes... permanece inalterada em relação ao [regulamento de base]. No entanto, os países fornecedores aos quais tenha sido atribuído um contingente específico podem emitir licenças de exportação especiais para uma quantidade que poderá ascender a 70% do seu contingente, sendo estas licenças uma condição prévia da emissão, pela Comunidade, de certificados de importação de bananas provenientes desses países pelos operadores da "categoria A" e da "categoria C".

A autorização para emitir licenças de exportação especiais é emitida pela Comissão, de modo a que seja possível melhorar a regularidade e a estabilidade das relações comerciais entre produtores e importadores, na condição de as licenças de exportação serem emitidas sem qualquer discriminação entre os operadores.»

7 — Em 18 de Fevereiro de 1994, um grupo de peritos concluíra no seu relatório que o regulamento de base violava o GATT. Esse relatório não foi, contudo, aprovado.

8 — O contingente pautal global foi de novo aumentado em 1996 para 2 553 000 toneladas a fim de cobrir o aumento da procura decorrente da adesão de novos Estados-Membros à União Europeia, nos termos do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1559/96 da Comissão, de 30 de Julho de 1996, relativo ao aumento do volume do contingente pautal de importação de bananas previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 404/93 do Conselho, para 1996 (JO L 193, p. 12).

O ponto 7 fixa o direito aduaneiro sobre o contingente em 75 ecus por tonelada.

O ponto 10 prevê, além disso, que «o presente acordo será incorporado na lista da Comunidade para o Uruguay Round».

Finalmente, resulta do ponto 11 que o acordo resolve o diferendo relativamente ao regime comunitário para as bananas e que as partes nesse acordo renunciam a pedir a aprovação do relatório do grupo de peritos do GATT sobre esta questão.

12. Em 25 de Abril de 1994, a presidência do Conselho e Sir Leon Brittan, membro da Comissão, concluíram, em nome da Comunidade, o acto final do Uruguay Round, enquanto os Estados-Membros, por seu turno, o concluíram no que dizia respeito às matérias da sua competência própria. Estes acordos contêm uma síntese do resultado das negociações comerciais do Uruguay Round, nomeadamente o acordo que institui a Organização Mundial do Comércio [9].

13. O artigo II, n.° 2, do acordo OMC prevê que os acordos e instrumentos jurídicos conexos incluídos nos anexos 1, 2 e 3 (adiante designados por «acordos comerciais multilaterais») são parte integrante do acordo e são vinculativos para todos os membros. O Anexo 1 A do acordo OMC contém acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias, dos quais faz parte o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1994, intitulado «GATT de 1994».

14. Ao GATT de 1994 está anexo um protocolo intitulado «Protocolo de Marraquexe». Para cada membro, é elaborada e junta a esse Protocolo uma lista que fixa os respectivos direitos e obrigações. Esta lista, que vincula a Comunidade, intitula-se «Anexo LXXX». O «Anexo LXXX» fixa, nas colunas 3 e 4 da rubrica «Bananas frescas que não sejam plátanos», o contingente (2 200 000 toneladas) e o direito aduaneiro aplicável a este contingente (75 ecus/tonelada). O «Anexo LXXX» contém igualmente uma coluna 7 intitulada «Outras disposições e condições». No que diz respeito às bananas, esta coluna inclui a menção «como indicado no anexo». Este anexo contém o acordo-quadro sobre as bananas na versão integral.

15. Em 26 de Outubro de 1994, a República Federal da Alemanha solicitou ao Tribunal de Justiça que emitisse um parecer, nos termos do artigo 228.°, n.° 6, do Tratado, sobre a compatibilidade do acordo-quadro sobre as

9 — JO 1994, L 336, pp. 3 e segs.

bananas com o Tratado e com os princípios fundamentais do direito comunitário.

16. Por força do Regulamento (CE) n.° 3290/94 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativo às adaptações e medidas transitórias necessárias no sector da agricultura para a execução dos acordos concluídos no âmbito das negociações comerciais multilaterais do «Uruguay Round» [10], o artigo 18.°, n.° 1, do regulamento de base foi alterado, tendo o contingente pautal sido aumentado de 200 000 toneladas para 2 200 000 toneladas, enquanto os direitos de importação de bananas de países terceiros sofreram uma redução de 25 ecus por tonelada, tendo passado para 75 ecus por tonelada. Além disso, este regulamento inseriu no artigo 20.° do regulamento de base, que atribui à Comissão o poder de adoptar as modalidades de aplicação, uma disposição que autoriza a Comissão a adoptar medidas para garantir que a Comunidade respeitará as obrigações decorrentes dos acordos concluídos em conformidade com o artigo 228.° do Tratado.

17. Pela decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 1994, que foi adoptada por unanimidade, sem que a República Federal da Alemanha tivesse aguardado o parecer do Tribunal de Justiça no seguimento do seu pedido de 26 de Outubro de 1994, o Conselho aprovou os acordos concluídos no âmbito das negociações do Uruguay Round. O artigo 1.° da decisão dispõe que:

«Artigo 1.°

1. São aprovados, em nome da Comunidade Europeia, e em relação às matérias da sua competência, os seguintes acordos e actos multilaterais:

— [o acordo OMC], e os acordos dos anexos 1, 2 e 3 do referido acordo,

...

2. Os acordos e os actos referidos no presente artigo incluem-se em anexo à presente decisão.

3. O presidente do Conselho fica autorizado a designar a pessoa habilitada a proceder às formalidades previstas no artigo XIV do [acordo OMC] para o efeito de vincular a Comunidade Europeia, em relação às matérias desse acordo que é da sua competência.»

10 — JO L 349, p. 105.

18. A decisão do Conselho foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 23 de Dezembro de 1994, na parte «II Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade». Verifica-se que o número em questão só ficou disponível em 13 de Fevereiro de 1995. O acordo OMC e os anexos 1 a 3, com a designação «Anexo 1 A», o GATT de 1994 e o Protocolo de Marraquexe foram juntos à decisão do Conselho. O texto do Protocolo de Marraquexe que foi publicado no Jornal Oficial contém em *post-scriptum* a seguinte referência:

«[As listas acordadas de participantes serão anexadas ao Protocolo de Marraquexe anexo ao exemplar de tratado do acordo OMC]» [11].

19. Como foi referido, a República Federal da Alemanha interpôs, em 10 de Abril de 1995, o presente recurso contra o Conselho, pedindo a anulação do artigo 1.°, n.° 1, primeiro travessão, da decisão do Conselho, conjugado com o ponto 1 do Protocolo de Marraquexe constante do Anexo 1 A do acordo OMC, na parte em que o Conselho nele aprovou a conclusão do acordo-quadro sobre as bananas.

20. Em 13 de Dezembro de 1995, o Tribunal de Justiça considerou inadmissível [12] o pedido de parecer formulado nos termos do artigo 228.°, n.° 6, do Tratado, em 26 de Outubro de 1994 pela República Federal da Alemanha, sobre a compatibilidade do acordo-quadro sobre as bananas com o Tratado e com certos princípios fundamentais do direito comunitário, tendo em conta o facto de o procedimento de pedido de parecer ter como finalidade a obtenção de um parecer prévio, pelo que o pedido ficou privado de objecto ao ser concluído o acordo internacional em questão.

Quanto à admissibilidade

21. O Conselho conclui pedindo que o recurso seja julgado inadmissível e alicerça essa conclusão numa série de fundamentos relacionados com o prazo de interposição do recurso e com o facto de o acordo-quadro ter sido aprovado pela Comunidade e constituir parte do acordo OMC. Estes fundamentos serão posteriormente analisados em separado. Para além disso, o Conselho conclui pedindo que seja rejeitado um fundamento autónomo relativo ao procedimento que presidiu à conclusão do acordo-quadro, o qual foi suscitado pelo Governo belga. Examinarei este argumento no final da presente análise.

11 — O acordo-quadro é reproduzido, como já referimos, na lista que se aplica à Comunidade.

12 — Parecer 3/94, Colect., p. I-4577.

Quanto ao prazo de interposição do recurso previsto no quinto parágrafo do artigo 173.°

22. O Conselho, apoiado pelos Governos espanhol e francês e pela Comissão, alega que o recurso foi interposto fora do prazo de dois meses previsto no quinto parágrafo do artigo 173.° do Tratado. Com efeito, deve considerar-se que o prazo começou a correr em 22 de Dezembro de 1994, data em que a Alemanha, por intermédio do seu representante no Conselho, teve conhecimento da decisão deste último.

23. O Governo alemão alega que o recurso foi interposto dentro do prazo. Trata-se de um acto que foi publicado e, tal como resulta expressamente do quinto parágrafo do artigo 173.° do Tratado, o prazo de dois meses corre a partir do dia da publicação, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é aquele em que o número em causa do Jornal Oficial está efectivamente disponível.

24. O quinto parágrafo do artigo 173.° do Tratado dispõe que:

«Os recursos previstos no presente artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto.»

25. A decisão do Conselho [13], objecto do recurso de anulação, foi publicada em 23 de Dezembro de 1994 conjuntamente com os anexos referidos nesse documento, entre os quais o Protocolo de Marraquexe. Neste contexto, é difícil atribuir relevância ao facto de a lista anexa, no que diz respeito à Comunidade, ao Protocolo de Marraquexe não ter sido publicada no Jornal Oficial, uma vez que uma referência entre parênteses remete para o exemplar de tratado do acordo OMC. É a decisão do Conselho, enquanto tal, que é objecto do recurso e essa foi efectivamente publicada, apesar de um documento anexo a outro anexo não ter sido reproduzido no texto publicado.

26. Segundo as informações constantes dos autos, o número em causa do Jornal Oficial só ficou disponível em 13 de Fevereiro de 1995. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, em tal caso, a data a considerar é a da publicação efectiva [14].

27. A República Federal da Alemanha interpôs o recurso em 10 de Abril de 1995, portanto nos dois meses a seguir à data da

13 — (Nota que diz unicamente respeito à versão dinamarquesa.)

14 — Acórdão de 9 de Janeiro de 1990, SAFA (C-337/88, Colect., p. I-1, n.° 12).

publicação efectiva, e assim a condição prevista no quinto parágrafo do artigo 173.° do Tratado parece, à primeira vista, ter sido respeitada.

28. No entanto, há que verificar se uma análise mais profunda da letra e da finalidade desta disposição poderia levar a uma interpretação restritiva segundo a qual o ponto de partida do prazo não deve ser calculado a contar da publicação quando esta não é obrigatória.

29. O quinto parágrafo do artigo 173.° do Tratado prevê um prazo de dois meses a contar, «conforme o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente...».

30. A expressão «conforme o caso» deve ser entendida como referindo-se ao facto de certos actos serem publicados e outros notificados ao destinatário. O critério do dia em que o recorrente teve conhecimento do acto, na acepção do quinto parágrafo do artigo 173.°, só adquire importância quando o acto não tenha sido nem publicado nem notificado ao recorrente.

31. É certo que se poderia alegar que a expressão «conforme o caso» se refere ao disposto no artigo 191.°, que contém regras que definem os actos que devem ser publicados no Jornal Oficial e os que devem ser notificados aos destinatários. Se tivesse sido essa a intenção, teria sido natural assinalar esta conexão de maneira um pouco mais clara, por exemplo inserindo no quinto parágrafo do artigo 173.° uma remissão para o artigo 191.° Na redacção actual, o quinto parágrafo do artigo 173.° limita-se a indicar que, no momento do início do prazo, conforme o caso, certos actos foram publicados, ao passo que outros não foram nem publicados nem notificados.

32. O mais simples é pois interpretar literalmente o quinto parágrafo do artigo 173.° e tomar em consideração o prazo de dois meses a partir da publicação quando esta tenha efectivamente ocorrido. Uma regra relativa a um prazo, que é determinante para que os Estados-Membros e os cidadãos possam interpor no Tribunal de Justiça recursos dos actos da Comunidade, deve ser tão clara quanto possível. Não se pode razoavelmente exigir aos cidadãos que façam uma análise para saber se uma publicação feita era obrigatória ou não. A simplicidade e a clareza são necessárias, em especial quando se trata do acesso à justiça de que podem beneficiar os Estados-Membros e os particulares.

33. O prazo de recurso referido no quinto parágrafo do artigo 173.° tem dois objectivos. Em primeiro lugar, destina-se a garantir ao recorrente um período razoável para avaliar se existem motivos para impugnar um acto e, se for caso disso, para preparar o recurso. Em seguida, destina-se a garantir que um acto deixe de poder ser objecto de recurso depois de decorrido um determinado prazo. A este respeito, o Tribunal de Justiça

considerou que só uma aplicação estrita do prazo previsto no quinto parágrafo do artigo 173.° corresponde à exigência de segurança jurídica e à necessidade de se evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça [15].

34. Na minha opinião, uma interpretação segundo a qual o prazo corre a partir do momento da publicação no Jornal Oficial, quer essa publicação seja obrigatória, quer não, vai no sentido do interesse da segurança jurídica. Tanto a preocupação de assegurar ao recorrente um tempo razoável para defender os seus interesses, como a de velar por que os particulares, as instituições e os Estados-Membros, após o decurso de um certo prazo, possam confiar na força obrigatória do acto, militam a favor de uma regra clara e precisa para definir o momento em que o prazo começa a correr, de maneira que os cidadãos, as instituições e os Estados-Membros saibam precisamente a partir de que momento corre o prazo e, portanto, quando termina. Calcular o prazo a partir da publicação do acto garante essa clareza.

35. Uma interpretação restritiva do quinto parágrafo do artigo 173.°, segundo a qual o prazo para a interposição do recurso, em caso de publicação não obrigatória, deveria correr a partir do momento em que o recorrente teve conhecimento do acto não permitiria obter um grau suficiente de clareza e precisão, uma vez que seria muitas vezes necessário, para determinar o momento da tomada de conhecimento, proceder a uma apreciação concreta dos meios de prova. O momento da tomada de conhecimento deve, pois, em conformidade com a redacção do quinto parágrafo do artigo 173.°, ser utilizado para calcular o prazo apenas quando o acto não tenha sido efectivamente publicado ou notificado ao recorrente.

36. O facto de a República Federal da Alemanha ter já conhecimento da decisão do Conselho no momento da adopção desta é, neste aspecto, desprovido de relevância. Esta situação corresponde em todos os pontos à de um Estado-Membro que pretende contestar, por exemplo, um regulamento adoptado pelo Conselho, em relação ao qual o prazo corre sempre a partir da publicação, apesar de ter havido esse conhecimento.

37. Tendo em conta o que acabei de expor, entendo que o recurso não foi interposto fora do prazo.

Quanto à importância do facto de o acordo-quadro ter entrado em vigor

38. O Conselho alega que uma decisão através da qual a Comunidade ratifica um acordo internacional não pode ser objecto de recurso de anulação, uma vez que o acordo vincula as partes face a países terceiros

15 — V., nomeadamente, o acórdão de 5 de Fevereiro de 1992, França/Comissão (C-59/91, Colect., p. I-525, n.° 8).

co-contratantes. A Alemanha teria simplesmente podido votar contra a adopção da decisão do Conselho, que estava sujeita à regra da unanimidade.

39. O Governo alemão alega, pelo contrário, que o sistema do Tratado se opõe a uma interpretação segundo a qual não seria possível interpor recurso de um acto que ratifica um acordo internacional que foi concluído. Quanto a esta questão, o Governo belga acrescenta que a anulação do acordo-quadro teria apenas como consequência que a Comunidade e os seus parceiros latino-americanos deveriam, no âmbito do GATT, encetar negociações para conclusão de um novo acordo ou para concessão de outra forma de compensação.

40. No parecer 3/94, de 13 de Dezembro de 1995, o Tribunal de Justiça considerou, como foi referido, que o pedido de parecer formulado pela República Federal da Alemanha, nos termos do n.º 6 do artigo 228.º do Tratado, sobre a compatibilidade do acordo-quadro com o Tratado, tinha ficado privado de objecto depois de esse acordo-quadro se ter tornado parte integrante do acordo concluído pela Comunidade no âmbito das negociações do Uruguay Round. Já não se tratava, pois, de um projecto de acordo, na acepção do n.º 6 do artigo 228.º

41. O Tribunal de Justiça declarou, nos n.ºs 20, 21 e 22 desse parecer, que:

«Não pode sustentar-se que esta interpretação equivale a pôr em causa a protecção judicial da instituição ou do Estado-Membro que pediu o parecer num momento em que o acordo ainda não tinha sido celebrado [n.º 20].

Com efeito, o processo do artigo 228.º, n.º 6, do Tratado visa, em primeiro lugar, como já foi precisado, prevenir as dificuldades que poderiam resultar da incompatibilidade com o Tratado de acordos internacionais que vinculem a Comunidade, e não proteger interesses ou direitos do Estado-Membro ou da instituição comunitária autor do pedido de parecer [n.º 21].

De qualquer modo, o Estado ou a instituição comunitária autor do pedido de parecer pode interpor recurso de anulação da decisão do Conselho de celebrar o acordo, e pode também requerer, na mesma altura, medidas provisórias [n.º 22].»

42. Daqui resulta, por força do sistema do Tratado, que um acto pelo qual a Comunidade aprova um acordo internacional deve

poder ser objecto de recurso de anulação [16]. Se assim não fosse, o exercício das competências atribuídas às instituições da Comunidade no domínio internacional ficaria subtraído à fiscalização jurisdicional da legalidade prevista no artigo 173.° do Tratado [17].

43. Importa decidir, se for caso disso, com base no direito internacional público, nomeadamente a Convenção de Viena de 21 de Março de 1986 sobre o direito dos tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais, se a anulação dum acto interno que aprova um acordo internacional implica que a Comunidade fica dispensada, apenas no plano do direito internacional, das obrigações internacionais que lhe incumbem por força do acordo [18].

Quanto à importância do facto de o acordo-quadro estar integrado no acordo OMC

44. Finalmente, no seguimento do fundamento mencionado no n.° 38, o Conselho conclui pedindo que seja negado provimento ao recurso de anulação, na medida em que a anulação do acordo-quadro, que é um elemento do resultado de conjunto do Uruguay Round, poderia pôr em causa o equilíbrio desse conjunto. Em apoio deste argumento, o Conselho invoca o acórdão LAISA/Conselho [19], que dizia respeito a um recurso de anulação de certas disposições do anexo I do acto de adesão de Espanha e de Portugal e relativo à adaptação do Tratado.

45. A este propósito, observarei que o Tribunal de Justiça julgou inadmissível o recurso de anulação interposto no processo LAISA/Conselho por se considerar incompetente devido ao facto de não se tratar de um acto do Conselho, mas de *disposições de direito primário*, que só podem ser suspensas, alteradas ou revogadas de acordo com os procedimentos previstos para a revisão dos Tratados originários.

46. Na minha opinião, não se deve retirar do seu contexto e transpor para outras circunstâncias que não as que diziam respeito a esse processo específico a observação formulada pelo Tribunal de Justiça no n.° 15 do acórdão, segundo a qual as disposições do acto de adesão consagram os resultados das negociações de adesão, que constituem um conjunto. O elemento determinante daquele processo era o facto de não estar em causa um *acto de direito derivado* adoptado pelo Conselho, mas um *acto de direito primário*, não abrangido pelo artigo 173.° do Tratado que, por natureza, não prevê a anulação de tais disposições. O Tribunal de Justiça era, pois, incompetente para decidir esse caso.

16 — V., nomeadamente, os acórdãos de 9 de Agosto de 1994, França/Comissão (C-327/91, Colect., p. I-3641, n.os 15 e 16), e de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho (165/87, Colect., p. 5545), bem como o parecer 1/75 do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1975 (Colect., p. 457).

17 — V. o n.° 16 do acórdão França/Comissão, referido na nota 16.

18 — V. o n.° 25 do acórdão França/Comissão, referido na nota 16.

19 — Acórdão de 28 de Abril de 1988 (31/86 e 35/86, Colect., p. 2285).

47. No presente processo, trata-se de um acto de direito derivado, adoptado pelo Conselho sob a forma de decisão. Tal acto está abrangido pelo artigo 173.° do Tratado, que atribui ao Tribunal de Justiça competência genérica para fiscalizar a legalidade dos actos adoptados pelo Conselho.

48. Para além disso, em meu entender, resulta implicitamente do parecer 3/94 que as instituições e os Estados-Membros podem contestar parcialmente uma decisão do Conselho que ratifica integralmente um acordo internacional. Se assim não fosse, em numerosos casos a fiscalização jurisdicional ligada ao direito de interpor recurso de anulação, o qual foi expressamente consagrado pelo Tribunal de Justiça no n.° 22 do parecer, ficaria na prática destituída dos seus efeitos.

49. Em minha opinião, este fundamento deve igualmente ser rejeitado.

Quanto à questão prévia de admissibilidade suscitada pelo Reino da Bélgica

50. O Governo belga alega, a título autónomo, que a Comissão integrou o acordo-quadro no resultado do Uruguay Round sem para tanto estar autorizada pelo Conselho, de modo que o acordo-quadro sofre do vício de violação de formalidades essenciais, donde resulta, por um lado, que esse acordo deve poder ser objecto de recurso autónomo em relação ao resultado global do Uruguay Round e, por outro lado, que se deve anular o acordo-quadro.

51. O Conselho, inversamente, pede que seja rejeitado este fundamento, dado que, na qualidade de interveniente, o Reino da Bélgica não pode alterar o âmbito do litígio fixado na petição. Para além disso, a aprovação pelo Conselho do resultado global do Uruguay Round sana eventuais vícios processuais.

52. Note-se que os pedidos apresentados no âmbito de uma intervenção devem limitar-se, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 37.° do Estatuto, a sustentar as conclusões de uma das partes. Embora nada se oponha em princípio a que os pedidos apresentados por um interveniente invoquem outros fundamentos que não sejam os invocados pela parte por si apoiada [20], é no entanto imperativo que esses fundamentos não modifiquem o enquadramento do litígio definido pela petição e pela contestação [21]. Por um lado, de acordo com os princípios gerais do direito processual, cabe às partes definir o enquadramento do litígio, de maneira a que não sejam posteriormente obrigadas a apreciar elementos que elas próprias não suscitaram na lide.

20 — V., nomeadamente, o acórdão de 23 de Fevereiro de 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade (30/59, Colect. 1954-1961, p. 551).

21 — A este propósito, v. o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de 1995, AITEC/Comissão (T-447/93, T-448/93 e T-449/93, Colect., p. II-1971, n.° 122).

Por outro lado, seria inadequado para efeitos da instrução e do tratamento de um processo permitir a referência a elementos não relacionados com as questões que foram suscitadas pelas partes. A este propósito, refira-se que, nos termos do n.º 2 do artigo 42.º do Regulamento de Processo, é proibido às partes deduzir novos fundamentos no decurso da instância.

53. O fundamento apresentado pelo Governo belga baseia-se, na minha opinião, em elementos que não têm relação com o recurso interposto pela República Federal da Alemanha. Considero portanto que o fundamento de que o tratamento dado pela Comissão ao acordo-quadro está viciado por violação de formalidades essenciais modifica o enquadramento do presente litígio. Deve-se, pois, julgá-lo inadmissível.

Quanto ao mérito

54. O Governo alemão, apoiado pelo Governo belga, alega que o acordo-quadro sobre as bananas viola vários princípios fundamentais do direito comunitário, como o direito ao livre exercício de uma profissão, o direito de propriedade, o princípio do respeito da confiança legítima, o princípio da proporcionalidade e o princípio da não discriminação.

55. O Conselho, apoiado pelo Governos espanhol e francês e pela Comissão, alega que, em todos estes aspectos, o acordo-quadro é compatível com o direito comunitário.

56. A título liminar, observarei que, no acórdão no processo Alemanha/Conselho [22], o Tribunal de Justiça declarou que a disposição do regulamento de base que institui um contingente pautal para as bananas de países terceiros e não tradicionais ACP, em 70% para os importadores que tenham comercializado tradicionalmente bananas de países terceiros e para os novos operadores, e em 30% para os operadores que tenham comercializado tradicionalmente bananas comunitárias e bananas ACP, não viola os princípios fundamentais do direito comunitário.

57. Na sequência da adopção do acordo-quadro sobre as bananas, que foi integrado por decisão do Conselho no acordo OMC, o regulamento de base foi alterado em quatro aspectos. Por um lado, o contingente pautal foi aumentado em 200 000 toneladas e os direitos de importação sofreram uma redução de 25 ecus para serem fixados em 75 ecus. Por outro lado, cerca de metade do contingente pautal foi dividida em quotas nacionais específicas e, em relação a esta parte do contingente, foi instituído um regime de certificados de exportação, segundo o qual o país exportador pode impor aos importadores de países terceiros e aos novos operadores a posse desses certificados, o que, por sua vez, constitui uma condição para que esses operadores possam

22 — Acórdão de 5 de Outubro de 1994 (C-280/93, Colect., p. I-4973).

importar os produtos para a Comunidade. Apenas são objecto do recurso o regime de quotas nacionais e o de certificados de exportação.

Quanto ao regime de quotas nacionais

58. O Governo alemão, apoiado pelo Governo belga, alega que as disposições que instituíram quotas nacionais específicas restringem as possibilidades de os operadores importarem produtos originários de outros países, e podem privar esses operadores do valor inerente a marcas de produtos baseadas no país de origem.

59. O Conselho, apoiado pelos Governos espanhol e francês e pela Comissão, alega, pelo contrário, que a Comunidade tem o direito de conceder a determinados países terceiros vantagens específicas sob a forma de quotas de exportação.

60. Deve salientar-se que, no acórdão de 28 de Outubro de 1982 [23], o Tribunal de Justiça declarou que não existe no direito comunitário um princípio geral que obrigue a Comunidade, nas suas relações externas, a tratar em todos os aspectos de maneira igual os diferentes países terceiros. Resulta do mesmo acórdão que também não se pode considerar contrária ao direito comunitário uma diferença de tratamento entre operadores económicos comunitários que apenas fosse consequência automática dos diferentes tratamentos concedidos aos países terceiros com os quais esses operadores estabeleceram relações comerciais.

61. O direito comunitário não protege, pois, os operadores de eventuais efeitos negativos decorrentes das relações políticas da Comunidade com Estados terceiros, que, aliás, dificilmente podem ser dissociados de outros riscos comerciais correntes. Admitir a tese oposta teria como consequência tornar-se extremamente difícil para a Comunidade adoptar medidas de política comercial.

62. No presente caso, os inconvenientes que poderiam eventualmente advir, para os operadores, do regime de quotas nacionais decorrem precisamente do facto de os países terceiros produtores de bananas estarem sujeitos a um tratamento diferente.

63. Para além disso, deve tomar-se em consideração o facto de, segundo os elementos constantes dos autos, as quotas atribuídas

23 — Acórdão Faust/Comissão (52/81, Recueil, p. 3745, n.º 25). O processo dizia respeito a medidas de protecção que tinham provocado uma redução significativa das importações de conservas de cogumelos de Taiwan.

corresponderem às partes de mercado detidas pelos países produtores em causa e de o acordo-quadro conter, no ponto 6, uma disposição que se destina a assegurar a manutenção dos fluxos comerciais tradicionais e a evitar que os diferentes operadores sejam discriminados. A este propósito, caberia à Comissão velar por que as disposições relativas aos certificados fossem concretamente geridas em conformidade com as premissas do acordo-quadro.

64. À luz das considerações que precedem, não há assim, em meu entender, qualquer base para pôr em causa o regime de quotas nacionais instituído pelo acordo-quadro.

Quanto ao regime de certificados de exportação

65. O Governo alemão alega que a exigência de certificados de exportação imposta aos importadores de países terceiros e aos novos operadores, bem como a respectiva isenção para os importadores comunitários e ACP, constituem uma desigualdade de tratamento injustificada, que gera custos importantes para os importadores de países terceiros e para os novos operadores. Esses custos, relacionados com a emissão de certificados de exportação, correspondem na Colômbia a cerca de 2,60 USD por caixa (18 kg, o que corresponde a 144 USD por tonelada), montante esse que deve ser posto em paralelo com o preço sem encargos de expedição de 5 USD a 6 USD por caixa (o que corresponde a 280 USD a 330 USD por tonelada).

66. O Conselho, apoiado pelos Governos espanhol e francês e pela Comissão, alega, a este propósito, que o regime de certificados de exportação é necessário para assegurar a manutenção do equilíbrio do conjunto da organização de mercado, nomeadamente para garantir uma repartição equitativa das quotas entre as grandes sociedades multinacionais e as pequenas e médias empresas. O facto de caber à Comissão, nos termos do ponto 6 do acordo-quadro, autorizar a emissão dos certificados de exportação constitui um aspecto essencial. A dispensa da obrigação de obter um certificado, de que beneficiam os importadores comunitários e ACP, não representa qualquer discriminação, dado que as situações não são comparáveis. Em todo o caso, uma eventual diferença de tratamento justifica-se efectivamente. Os importadores comunitários e ACP são afectados pelo aumento do contingente pautal e pela redução dos direitos de importação de bananas de países terceiros. Para além disso, as importações de bananas não tradicionais ACP no âmbito do contingente são reduzidas para 90 000 toneladas. O regime de certificados de importação é pois necessário para manter o equilíbrio concorrencial entre os vários grupos de operadores. Não é sequer possível considerar de modo isolado os encargos impostos aos operadores, devendo os efeitos do regime ser apreciados numa perspectiva global, sendo certo que os operadores podem designadamente repercutir os custos nos consumidores que, em definitivo, irão suportá-los. O encargo de cerca de

2,60 USD por caixa, invocado pelo Governo alemão, só constitui, segundo os cálculos do Conselho, 6,5% do preço pago pelo consumidor final.

67. Retomando a este propósito o mesmo raciocínio que foi acima seguido para o regime de quotas nacionais, não vejo quais são as regras ou os princípios fundamentais do direito comunitário que poderiam opor-se à instituição, num acordo entre a Comunidade e certos países terceiros, de um regime de certificados de exportação. Também aqui se trata apenas de regulamentar as trocas com os países terceiros envolvidos no acordo, e os certificados de exportação dizem nomeadamente respeito às condições em que os países terceiros interessados autorizam a exportação de mercadorias. Um regime que institui um contingente pautal e quotas nacionais específicas permite, na prática, aos países produtores a que foi concedida uma quota dividir «o rigor» desta repartição pelos seus próprios operadores. O facto de a Comunidade, por seu lado, associar este regime às autorizações de importação que concede nada altera a este respeito e assegura, pelo contrário, a possibilidade de a Comunidade fazer com que os países terceiros interessados — no caso em apreço, os países produtores de bananas da América Latina — não abusem desse regime.

68. O acordo-quadro não prevê um regime geral de certificados, e sim um sistema que estabelece uma diferença entre vários grupos de operadores na Comunidade. Os importadores de países terceiros e os novos operadores devem pois ser titulares de certificados de exportação para poderem importar produtos provenientes dos Estados produtores em causa, ao passo que os importadores comunitários e ACP estão dispensados dessa obrigação. Resulta do ponto 6 do acordo-quadro que os países fornecedores não podem exigir que esta última categoria de importadores deva obter certificados de exportação.

69. Como o regime de certificados de exportação não é apenas fonte de dificuldades administrativas, mas implica também o pagamento de taxas aos países que os emitem, os produtos que os importadores de países terceiros e os novos operadores compram nos países produtores em causa estão na realidade sujeitos a custos a que não estão sujeitas as bananas compradas nesses mesmos países pelos importadores comunitários e ACP. O acordo-quadro parece, pois, à primeira vista, implicar uma desigualdade de tratamento entre os operadores em questão. O ponto decisivo é, no entanto, o de saber se essa desigualdade de tratamento pode considerar-se objectivamente justificada pelas circunstâncias especiais existentes no mercado das bananas e, em particular, por considerações subjacentes ao regulamento de base.

70. Resulta dos considerandos do regulamento de base que a organização comum de mercado visa permitir o escoamento no mercado comunitário, a preços equitativos tanto para os produtores como para os consumidores, das bananas produzidas na Comunidade, bem como das originárias dos Estados ACP fornecedores tradicionais. Para a realização deste objectivo, foi instituído um contingente pautal nos termos do qual as bananas de países terceiros estão sujeitas a um

direito aduaneiro de 100 ecus. As importações que excedam o contingente estão sujeitas a uma taxa de importação de 850 ecus por tonelada (750 ecus por tonelada no que respeita às bananas não tradicionais ACP). Finalmente, aos importadores comunitários e ACP é atribuída uma quota de 30% do contingente.

71. No acórdão proferido no processo Alemanha/Conselho [24], o Tribunal de Justiça declarou que este regime, e nomeadamente a repartição do contingente pautal, se justifica objectivamente. Antes de mais, contribui para integrar mercados nacionais até então compartimentados, uma vez que encoraja os comerciantes de bananas comunitárias e bananas tradicionais ACP a abastecerem-se de bananas de países terceiros e incita os importadores em bananas de países terceiros a comercializar bananas comunitárias e ACP. Em seguida, para assegurar o escoamento das bananas comunitárias e das bananas tradicionais ACP, era necessário garantir um certo equilíbrio concorrencial entre os operadores em questão, o que pôde ser realizado graças, por um lado, ao direito de importação e, por outro, à atribuição de 30% do contingente pautal aos importadores comunitários e ACP.

72. O acordo-quadro prevê um aumento significativo do contingente pautal e uma redução substancial dos direitos de importação a que as bananas de países terceiros estão sujeitas, o que — mantendo-se iguais todos os outros aspectos — afecta de modo negativo a capacidade concorrencial das bananas comunitárias e das bananas tradicionais ACP. O aumento em 200 000 toneladas do contingente pautal implica um crescimento da oferta global, o que — mantendo-se iguais todos os outros aspectos — exerce uma pressão no sentido da baixa dos preços do mercado, a qual, por sua vez, se exerce sobretudo em detrimento das bananas comunitárias e das bananas tradicionais ACP que são, por uma série de factores, as mais caras. A diminuição em 25 ecus por tonelada do direito aduaneiro para o contingente global reduz, além disso, de maneira substancial o nivelamento dos preços, que era um dos elementos importantes do regulamento de base.

73. Esta degradação da capacidade concorrencial das bananas comunitárias e das bananas tradicionais ACP que resulta do aumento do contingente pautal e da diminuição do direito aduaneiro atinge, em primeiro lugar, os operadores que comercializaram tradicionalmente bananas comunitárias e bananas tradicionais ACP. Estes operadores são obrigados a basear essencialmente a sua actividade nessas bananas, uma vez que o acesso ao mercado das bananas, mais competitivas, originárias de países terceiros, está limitado a 30% do contingente global, por força do regulamento de base.

74. Em minha opinião, é pois perfeitamente razoável que sejam aplicadas medidas destinadas a manter o equilíbrio que o regulamento de base tinha como objectivo estabelecer. Isto reveste uma grande importância

24 — Acórdão de 5 de Outubro de 1994 (C-280/93, Colect., p. I-4973).

num mercado como o das bananas, em que os estádios da produção, transporte e distribuição estão fortemente integrados. No título II, o regulamento de base encoraja directamente a constituição de organizações de produtores que tomem a seu cargo o escoamento e a comercialização. Existe, portanto, neste mercado uma relação estreita entre o estádio da produção e o da importação e distribuição. A manutenção dos canais tradicionais de distribuição é pois necessária para garantir o escoamento da produção comunitária e das bananas tradicionais ACP.

75. Em seguida, deverá examinar-se, à luz dos elementos constantes dos autos, se a medida concretamente adoptada constitui um meio adequado e proporcionado para garantir o equilíbrio necessário entre os operadores.

76. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um amplo poder discricionário e que só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio, em relação ao objectivo prosseguido, pode afectar a legalidade de tal medida [25].

25 — V., nomeadamente, o acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 14).

77. No entanto, numa primeira leitura, parece justificar-se isentar os operadores que tenham comercializado tradicionalmente bananas comunitárias e bananas tradicionais ACP da obrigação de obter certificados de exportação, uma vez que, como já foi referido, eram precisamente esses operadores que tinham sido afectados pelo aumento do contingente pautal e pela redução do direito aduaneiro. Observe-se que a Comissão não tinha provavelmente outra opção que não fosse aceitar o regime de quotas nacionais, sendo pois impossível evitar totalmente um sistema de certificados de exportação. As partes fixas no âmbito do contingente global constituíram precisamente as premissas necessárias a esse regime.

78. A questão de saber se esta diferenciação excede o que é necessário para assegurar o equilíbrio entre os operadores depende de uma apreciação, concreta e essencialmente económica, da questão de saber de que maneira o aumento do contingente pautal e a redução do direito aduaneiro afectariam a concorrência no mercado das bananas. A República Federal da Alemanha não provou, nem sequer tornou plausível, eventualmente através da apresentação de estudos económicos de mercado, que o aumento do contingente pautal e a redução do direito aduaneiro não alteraram a capacidade concorrencial dos importadores comunitários e ACP em relação ao equilíbrio pretendido pelo regulamento de base, ou que o acordo-quadro

implicou para os importadores de países terceiros encargos excessivos em relação ao que era necessário para restabelecer esse equilíbrio.

79. Tendo em conta o que precede, considero que a República Federal da Alemanha não provou de maneira suficiente que a dispensa da obrigação de obter certificados de exportação, concedida aos importadores tradicionais comunitários e ACP, excede o que é necessário para assegurar um equilíbrio concorrencial entre os diversos operadores. Deve, pois, rejeitar-se também este fundamento.

Quanto às despesas

80. O Conselho pediu a condenação da República Federal da Alemanha nas despesas.

81. Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

82. Proponho ao Tribunal de Justiça que condene a República Federal da Alemanha nas despesas.

Conclusões

83. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que profira o seguinte acórdão:

1) É negado provimento ao recurso interposto contra o Conselho da União Europeia.

2) A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.

3) O Reino da Bélgica, a República Francesa, o Reino de Espanha e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.