CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO
apresentadas em 9 de Novembro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Por acórdão interlocutório, registado na Secretaria do Tribunal em 22 de Novembro de 1988, o tribunale civile de Génova solicita ao Tribunal que se pronuncie sobre a validade do artigo 20.° do Regulamento (CEE) n.° 49/81 da Comissão [1] e do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 57/81 da Comissão [2], na medida em que essas disposições estabelecem a aplicação retroactiva a 1 de Janeiro de 1981 dos regulamentos em questão, publicados no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 1 de Janeiro, mas que apenas foi colocado à venda em 23 de Janeiro seguinte.

2. Os factos que estão na origem do processo principal decorreram no período compreendido entre o fim de 1980 e o início de 1981, ano em que entrou em vigor o acto relativo às condições de adesão da República Helénica às Comunidades Europeias [3] (adiante «acto de adesão»).

3. Enquadramento legal: o artigo 41.°, n.° 1, do acto de adesão, inserido no título II, relativo à livre circulação das mercadorias, estabelece que a Comissão determinará os métodos de cooperação administrativa destinados a assegurar que as mercadorias que preencham as condições exigidas para o efeito beneficiem, a partir de 1 de Janeiro de 1981 — data de entrada em vigor do acto de adesão — da eliminação dos direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente, bem como das restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente.

Em 12 de Setembro de 1980, a Comissão assumia o compromisso de adoptar, em 1 de Janeiro de 1981, uma série de regulamentos baseados no artigo 41.° do acto de adesão.

Com o intuito de levar ao conhecimento das autoridades nacionais e dos operadores económicos os textos dos projectos dos referidos regulamentos, publicou-os no JO de 6 de Outubro de 1980 [4].

O primeiro dos referidos textos veio a transformar-se, em seguida, no Regulamento n.° 49/81, relativo aos métodos de cooperação administrativa destinados a assegurar, durante o período de transição, a livre circulação das mercadorias nas trocas entre a Grécia e os outros Estados-membros.

Da conjugação do disposto nos artigos 1.° e 18.° do regulamento em questão resulta que as mercadorias em relação às quais tenham sido emitidos certificados de circulação AG 1 ou AG 3 que, em 1 de Janeiro de 1981, estejam quer em circulação quer colocadas em regime de depósito provisório, entreposto aduaneiro ou zona franca beneficiam do regime que consiste na eliminação dos direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente, previsto no acto de adesão. É útil recordar que os certificados AG 1 e AG 3 eram os documentos previstos no acordo de associação entre a Grécia e a Co-

* Língua original: italiano.

1 — JO L 4, p. 1; EE 02 F7, p. 207.

2 — JO L 4, p. 43.

3 — JO L 291 de 19.11.1979, p. 17.

4 — JO C 259, p. 1.

munidade dos Nove para poder beneficiar das condições previstas nesse mesmo acordo.

Por força do seu artigo 20.°, o Regulamento n.° 49/81 entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1981.

Por outro lado, não é contestado que o JO L 4 de 1 de Janeiro de 1981, em que foi publicado o regulamento, apenas foi efectivamente colocado à venda pelo Serviço das Publicações das Comunidades Europeias em 23 de Janeiro.

4. O artigo 73.°, n.° 1, do acto de adesão, que faz parte do título IV, relativo à agricultura, prevê, por seu lado, que:

«Se forem necessárias medidas transitórias para facilitar a passagem do regime existente na Grécia para o que decorre da aplicação da organização comum de mercado nos termos do presente título, em especial se a aplicação do novo regime na data prevista deparar, relativamente a certos produtos, com dificuldades consideráveis, tais medidas serão tomadas de acordo com o processo previsto no artigo 38.° do Regulamento n.° 136/66/CEE ou, conforme o caso, nos artigos correspondentes dos outros regulamentos relativos à organização comum dos mercados agrícolas. Estas medidas podem ser tomadas até 31 de Dezembro de 1982; a sua aplicação não pode ultrapassar esta data.»

Um breve resumo do contexto normativo e económico no que se refere às trocas de produtos agrícolas entre a Grécia e a Comunidade, no período que precedeu a adesão, ajudará a melhor compreender o objectivo perseguido pelo Regulamento n.° 57/81, adoptado com base no citado artigo.

Antes da adesão, os produtos agrícolas gregos, entre os quais o azeite, estavam sujeitos, quando importados para a Comunidade, ao regime previsto no acordo de associação entre a CEE e a Grécia. Esse regime caracterizava-se pela aplicação de direitos niveladores.

Os produtos agrícolas exportados da Grécia antes da adesão beneficiavam, de facto, nesses países, de restituições à exportação ou de outras vantagens, tais como as resultantes de vendas a baixo preço dos *stocks* de intervenção, como no caso do azeite.

A partir da adesão, as importações na Comunidade de produtos agrícolas provenientes da Grécia deixaram de estar sujeitas, durante o período de transição, a direitos niveladores, para o passarem a estar os montantes compensatórios «adesão» previstos pelo artigo 61.°, n.° 1, do acto de adesão.

A Comissão considerou todavia que não seria equitativo aplicar as disposições mais favoráveis resultantes da adesão aos produtos agrícolas exportados da Grécia antes da própria adesão, mas só posteriormente importados para a Comunidade. Com efeito, isto faria com que os operadores interessados auferissem de uma dupla e injustificada vantagem, quer dizer, por um lado, o «prémio» à exportação da Grécia e, por outro, a abolição do direito nivelador.

Adoptou, portanto, o Regulamento n.° 57/81 relativo às medidas transitórias a adoptar, na sequência da adesão da Grécia, no que se refere às trocas de produtos agrícolas, cujo artigo 2.° estabelece, por derrogação ao disposto no Regulamento

n.° 49/81, que os produtos agrícolas exportados da Grécia antes de 1 de Janeiro de 1981, e que foram importados na Comunidade dos Nove a partir dessa data, estão sujeitos, se acompanhados de um certificado de circulação AG 1 ou AG 3, ao regime aplicável às trocas entre a Comunidade dos Nove e a Grécia em 31 de Dezembro de 1980, ou seja, ao regime resultante do acordo de associação.

Também este último regulamento, destinado a entrar em vigor, nos termos do seu artigo 6.°, em 1 de Janeiro de 1981, foi publicado no JO L 4 de 1 de Janeiro, que, como se disse, só foi colocado à venda em 23 de Janeiro seguinte.

No entanto, a adopção do regulamento em causa não tinha sido antecipada e directamente anunciada aos operadores, tendo-se a Comissão limitado a comunicar por telex o projecto de regulamento às autoridades aduaneiras dos Estados-membros em 23 de Dezembro de 1980.

5. Os factos: a Società agricola fattoria alimentare SpA (adiante «SAFA») exportou da Grécia e colocou em entreposto aduaneiro em Génova, antes de 31 de Dezembro de 1980, determinadas quantidades de azeite. Em 2 de Janeiro de 1981, ou seja, um dia após a entrada em vigor do acto de adesão, a SAFA introduziu no consumo o referido azeite. Ao abrigo do Regulamento n.° 57/81, as autoridades aduaneiras italianas exigiram o pagamento dos direitos em vigor em 31 de Dezembro de 1980. Todavia, a SAFA, alegando a ilegalidade do referido regulamento e reclamando, por outro lado, que lhe fosse aplicado o Regulamento n.° 49/81, demandou a Amministrazione delle finanze perante o tribunale civile de Génova para obter a restituição da quantia paga.

De facto, de acordo com a SAFA, o Regulamento n.° 57/81, publicado no JO de 1 de Janeiro de 1981, que só foi colocado à venda no dia 23 de Janeiro seguinte, não podia ser aplicado retroactivamente com efeitos a partir de 1 de Janeiro.

6. Para se poder pronunciar sobre a questão, o tribunale de Génova entendeu ser necessário colocar ao Tribunal duas questões prejudiciais relativas, a primeira, à validade do artigo 6.° do Regulamento n.° 57/81, na parte em que este estabelece a aplicação retroactiva do diploma a 1 de Janeiro de 1981, e, a segunda — caso o o Tribunal declare a ilegalidade do referido artigo — relativa à validade do artigo 20.° do Regulamento n.° 49/81, na parte em que estabelece a aplicação retroactiva a 1 de Janeiro de 1981 do texto legal em que se inscreve.

7. Como o juiz de reenvio colocou a questão prejudicial relativa à legalidade da aplicação retroactiva do Regulamento n.° 49/81 apenas para o caso de o Tribunal declarar a invalidade do artigo 6.° do Regulamento n.° 57/81, debruçar-me-ei, em primeiro lugar, sobre este último ponto.

A este respeito, observo, antes de mais, que é justamente que o juiz *a quo* fala de retroactividade do Regulamento n.° 57/81 a 1 de Janeiro de 1981, já que é verdade que o JO em que tal regulamento foi publicado só foi posto à venda em 23 de Janeiro de 1981.

Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal que, desde que se prove que a data que figura no número do JO não coincide com o dia em que esse número foi, efectivamente, colocado à venda, deve-se considerar a data da sua publicação efectiva [5].

5 — Ver acórdãos de 25 de Janeiro de 1979, Racke, n.° 15 (98/78, Recueil p. 69), e de 25 de Janeiro de 1979, Decker, n.° 3 (99/78, Recueil p. 101).

O Tribunal teve, além disso, a possibilidade de esclarecer que, se em regra o princípio da segurança jurídica se opõe a que um acto comunitário se aplique com efeitos que se retroagem a uma data anterior à da sua publicação, é possível uma derrogação, a título excepcional, caso o objectivo a alcançar o exija e desde que a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada [6].

8. Isto posto, importa verificar se, no caso em apreço, se verificam os dois referidos requisitos.

Quanto ao primeiro de entre eles, parece-me que, do exame do contexto geral em que se inscreve o regulamento em questão, resulta com suficiente clareza que o resultado pretendido era o de colmatar uma lacuna do sistema e evitar que alguns importadores pudessem, desta situação, tirar um lucro injustificado que os teria colocado em condições de vantagem relativamente aos outros operadores.

O objectivo perseguido tornava indispensável que as disposições em causa fossem, de qualquer modo, aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 1981, não obstante o atraso devido a dificuldades de ordem prática (grande número de diplomas de periodicidade anual a publicar num curto espaço de tempo, a que acresciam os numerosos textos legais tornados necessários em virtude da adesão grega) que se verificaram na publicação do regulamento.

Só desse modo se podiam, de facto, garantir a continuidade e coerência do regime aplicável e impedir, ao mesmo tempo, eventuais especulações.

Tal como a Comissão justamente frisou, tratava-se, no caso em apreço, de regular um problema de transição delicado, de particular acuidade nos primeiros dias após a adesão. Se não tivessem sido aplicadas a partir de 1 de Janeiro de 1981, as normas em questão não teriam praticamente qualquer sentido.

É, por outro lado, oportuno recordar que o regulamento em discussão, tendo por base o acto de adesão, apenas podia ser adoptado após a entrada em vigor deste último, isto é, em 1 de Janeiro de 1981.

9. Em seguida, quanto à questão do respeito da confiança legítima dos particulares, de imediato digo não pensar que esse princípio tenha sido violado com a aplicação do regulamento em litígio.

De facto, resulta de uma jurisprudência tão abundante quanto articulada que a confiança legítima merecedora de tutela é algo de substancialmente diferente de uma qualquer aspiração ou esperança do interessado [7].

Para que se verifique uma violação desse princípio, torna-se necessário que a modificação ocorrida no ordenamento seja súbita e imprevista, quer dizer, de forma a afectar,

6 — Ver acórdão de 14 de Julho de 1983, Meiko-Konservenfabrik, n.° 12 (224/82, Recueil p. 2539); acórdão de 30 de Setembro de 1982, Tunnel Refineries, n.° 4 (114/81, Recueil p. 3189); acórdão de 30 de Setembro de 1982, Roquette Frères, n.° 5 (110/81, Recueil p. 3159); acórdão de 30 de Setembro de 1982, Amylum, n.° 4 (108/81, Recueil p. 3107); acórdão de 19 de Maio de 1982, Stample Dairy Products, n.° 12 (84/81, Recueil p. 1763); acórdão de 12 de Novembro de 1981, Salumi, n.° 10 (212/80 a 217/80, Recueil p. 2735); acórdão 99/78, já citado, n.° 8, e acórdão 98/78, citado, n.° 20.

7 — Ver, em especial, acórdão de 28 de Outubro de 1982, Faust, n.° 27 (52/81, Recueil p. 3745); acórdão de 15 de Julho de 1982, Edeka, n.° 27 (245/81, Recueil p. 2745); acórdão 84/81, já citado, n.° 15; acórdão de 13 de Junho de 1978, British Beef Company, n.° 13 (146/77, Recueil p. 1347); acórdão de 1 de Fevereiro de 1978, Lührs, n.° 6 (78/77, Recueil p. 169) e acórdão de 8 de Junho de 1977, Merkur, n.° 9 (97/76, Recueil p. 1063).

precisamente, a confiança dos particulares e o seu direito de operarem num quadro normativo seguro.

Para retomar uma sugestiva imagem utilizada pelo advogado-geral Mayras, a medida da autoridade deve ser como «um relâmpago em céu sereno» [8].

Noutros termos, não se pode admitir que exista uma confiança legítima no facto de as instituições comunitárias não modificarem uma determinada regulamentação — retroactivamente se necessário — quando a possibilidade de uma alteração normativa for razoavelmente previsível por um operador económico diligente.

Ora, quanto foi dito acerca do contexto económico e normativo em que se inscreve o Regulamento n.° 57/81, parece revelar de forma suficiente que a medida adoptada, longe de ser imprevisível, era perfeitamente coerente com o sistema e seria mesmo necessária para garantir o correcto desenrolar das transacções comerciais.

Um operador diligente não podia deixar de considerar, pelo menos, estranha uma situação em que lhe era permitido adquirir um produto em condições particularmente vantajosas, como as existentes na Grécia antes da adesão, para depois o poder importar na Comunidade com isenção do direito, no quadro das medidas mais favoráveis previstas pelo acto de adesão. Isto, sobretudo, num sector, o dos produtos agrícolas, em que as medidas públicas de intervenção revestem particular importância na formação dos preços e onde a liberalização das trocas não pode prescindir de uma mais geral harmonização das referidas medidas.

8 — Ver conclusões relativas ao acórdão de 26 de Janeiro de 1978, Union Malt, p. 91 (44/77 a 51/77, Recueil p. 57).

A SAFA não podia, portanto, legitimamente acreditar que as instituições comunitárias não seriam levadas a adoptar medidas, mesmo que eventualmente retroactivas, para pôr cobro a uma situação anormal em que lhe seria possível obter um benefício injustificado, ao mesmo tempo que falseava o correcto desenrolar das operações comerciais.

10. Em meu entender, mesmo a anunciada adopção do Regulamento n.° 49/81, relativo aos métodos de cooperação administrativa destinados a assegurar, durante o período de transição, a livre circulação das mercadorias nas trocas entre a Grécia e os outros Estados-membros, que tem por base o artigo 41.° do acto de adesão e que tem um carácter geral, não era susceptível de gerar nos particulares uma confiança legítima acerca da não adopção, pela Comissão, de medidas específicas a respeito de alguns produtos, medidas justificadas por um particular contexto económico e baseadas em diferentes disposições do acto de adesão.

Decerto, não se pode excluir que a SAFA tenha podido alimentar a esperança de que o regime que parecia, por qualquer forma, afigurar-se para o início do mês de Janeiro, permanecesse igual e não sofresse alterações com eficácia retroactiva. Não penso, todavia, que uma esperança acerca da falta de atenção ou omissão da Comissão possa constituir, em direito, uma confiança legítima digna de protecção.

11. Por último, quanto ao pedido da SAFA, para que o Tribunal se pronuncie a título subsidiário sobre a restituição dos direitos, nos termos do artigo 13.° do Regulamento n.° 1430/79 do Conselho, de 2 de

Julho de 1979, relativo ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos de importação ou de exportação [9], basta recordar que resulta da jurisprudência do Tribunal que, perante a repartição de competências efectuada pelo artigo 177.° do Tratado CEE no âmbito do processo prejudicial, é da competência exclusiva do juiz nacional definir o objecto das questões que entende submeter ao Tribunal. Este último não pode, portanto, a pedido de uma das partes no processo principal, examinar questões que não lhe foram colocadas pelo juiz de reenvio [10].

12. Em conclusão, pelos motivos que acabo de expor, proponho que o Tribunal responda ao pedido prejudicial colocado pelo tribunale de Génova declarando que o exame da questão colocada não revelou elementos susceptíveis de invalidar o artigo 6.° do Regulamento n.° 57/81, na parte em que estabelece o efeito retroactivo a 1 de Janeiro de 1981 desse mesmo regulamento.

9 — JO L 175, p. 1; EE 02 F6, p. 36.

10 — Acórdão de 14 de Novembro de 1985, Neumann, n.° 12 (299/84, Recueil p. 3663) e acórdão de 3 de Outubro de 1985, CBEM, n.° 10 (311/84, Recueil p. 3261).