culdades económicas invocadas por estes países eram reais e estavam ligadas, pelo menos parcialmente, às importações de produtos têxteis originários de países terceiros.

4. Para que haja responsabilidade da Comunidade nos termos do segundo parágrafo do artigo 215.° do Tratado, é necessário que um conjunto de pressupostos se encontre reunido quanto à ilegalidade do comportamento imputado às instituições, à realidade do dano e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo invocado. Quando o comportamento da instituição que pretensamente causou o dano não está viciado por qualquer ilegalidade há que rejeitar o pedido de indemnização por perdas e danos, sem examinar se os outros pressupostos exigidos se verificam.

5. Uma parte interveniente que nada alegou quanto às despesas deve ser condenada a suportar as suas próprias despesas, ainda que tenha intervindo ao lado da parte vencedora.

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL VERLOREN VAN THEMAAT
apresentadas em 2 de Outubro de 1985 *

Sumário

1. Introdução 890
2. Os factos e as disposições pertinentes nos dois processos 891
   2.1. Os factos 891
   2.2. As disposições pertinentes 892
3. Problemas de direito substantivo suscitados nos dois processos e os pontos de vista das partes sobre os mesmos 892
   3.1. Questões colocadas pelo tribunal nacional e sua relevância nos dois processos 892
   3.2. Interpretação do artigo 113.°, n.° 1, do Tratado CEE 893
   3.3. Interpretação do artigo 115.° do Tratado CEE 898
4. Conclusões no processo 242/84 900
   4.1. Questões colocadas pelo tribunal nacional e sua relevância em geral 900
   4.2. Jurisprudência do Tribunal sobre os artigos 113.° e 115.° 901
      4.2.1. O acórdão no processo Donckerwolcke 901
      4.2.2. Outros acórdãos pertinentes 903
   4.3. Outras considerações de ordem geral 904
   4.4. Aspectos específicos do processo 242/84 906

* Tradução do neerlandês.

4.5. Conclusões no processo 242/84 907
5. Conclusões no processo 59/84 908
5.1. Pedidos no processo 59/84 908
5.2. Admissibilidade do pedido principal 909
5.3. Fundamentos principal e subsidiário, invocados em apoio do pedido principal 910
5.3.1. Fundamento principal 910
5.3.2. Fundamento subsidiário 910
5.4. O pedido de indemnização por perdas e danos, tal como foi definido na audiência 913
5.5. Conclusões no processo 59/84 915

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Introdução

Os dois processos que vou examinar resultam de medidas estreitamente relacionadas entre si, tomadas no âmbito dos direitos nacional e comunitário: a recusa, a 20 de Dezembro de 1983, do ministro neerlandês dos Assuntos Económicos em conceder à firma Tezi Textiel BV (doravante designada por Tezi) licença de importação nos Países Baixos de calças de algodão para homens e rapazes, originárias de Macau e em livre prática nos outros Estados-membros, e as decisões da Comissão de 12 de Abril de 1983 (JO 1983, C 102, p. 3) e de 14 de Dezembro de 1983 (JO 1983, C 340, p. 2), autorizando a não aplicação do regime comunitário a um conjunto dos mais diversos produtos têxteis originários de Macau. Estas autorizações basearam-se no artigo 115.° do Tratado CEE. A recusa do ministro dos Assuntos Económicos em 6 de Maio de 1983, na sequência da decisão da Comissão de 12 de Abril de 1983, foi a causa imediata do processo 242/84, mas tem apenas um interesse indirecto para o Tribunal.

Em larga medida, os factos, as disposições em questão e os argumentos essenciais avançados por Tezi, nos dois processos, bem como os contra-argumentos da Comissão, do Governo neerlandês e dos governos da França, Itália e Reino Unido, que intervieram num caso ou em ambos, devem ser, preferivelmente, considerados em conjunto. Com efeito, dizem respeito aos mesmos problemas jurídicos e aspectos da lei, e foram, igualmente, tratados em conjunto na audiência.

No entanto, os dois processos são diferentes, quanto à forma, e não podem, por essa razão, ser apensados. O processo 59/84 respeita a um recurso interposto por Tezi contra uma autorização concedida aos Países Baixos pela Comissão, em 14 de Dezembro de 1983. Neste recurso, além de procurar obter a declaração de que a decisão é nula, a recorrente pede igualmente o ressarcimento dos prejuízos. Neste processo, a Comissão deduziu uma excepção de inadmissibilidade quanto ao primeiro pedido e levantou dúvidas quanto à admissibilidade do segundo. O processo 242/84, por outro lado, tem por objecto um pedido de decisão prejudicial, formulado pelo College van Beroep voor het Bedrijfsleven (tribunal administrativo de última instância em matéria de comércio e indústria). Teve origem no processo, pendente nesse tribunal, entre Tezi e o ministro dos Assuntos Económicos, rela-

tivo à recusa ministerial em conceder uma licença de importação, a qual se baseou na decisão da Comissão, acima referida, de 12 de Abril de 1983.

Tomarei em consideração estas semelhanças e diferenças, resumindo, em primeiro lugar (no n.° 2), os factos a as disposições pertinentes nos dois processos e depois (no n.° 3) os problemas jurídicos de direito substantivo suscitado e os pontos de vista das partes sobre os mesmos. Para tanto, extraí os elementos necessários dos dois relatórios para audiência, embora os tenha concatenado diferentemente, como explicarei mais adiante.

Em seguida (n.° 4), nas minhas conclusões no processo 242/84, tratarei dos problemas gerais de interpretação dos artigos 113.° e 115.°, sobre os quais recai a ênfase principal, nos dois processos. Devido à natureza processual do pedido de decisão prejudicial, o Tribunal também pode tomar em consideração outros argumentos importantes, apresentados noutro processo pertinente, neste caso, o processo 59/84. Finalmente (n.° 5) formularei então as minhas conclusões neste último processo. Ao mesmo tempo, examinarei, naturalmente, os aspectos formais e materiais, específicos deste processo.

2. Os factos e as disposições pertinentes nos dois processos

2.1. *Os factos*

A decisão da Comissão, de 14 de Dezembro de 1983, já mencionada, contra a qual Tezi interpôs recurso, em 6 de Março de 1984, dizia respeito à autorização concedida aos países do Benelux a não aplicar o regime comunitário a *shorts* e calções de algodão, calças de fazenda para homens e rapazes e calças de lã para senhoras, raparigas e crianças, compreendidas na subposição ex 61.01 B V e ex 61.02 B II da pauta aduaneira comum, categoria 6, originárias de Macau e em livre prática nos outros Estados-membros (JO 1983, C 340, p. 2). A Tezi reclamava, ainda, indemnização pelo prejuízo sofrido, em consequência da decisão em causa.

Em 1 de Dezembro de 1983, Tezi solicitou, aos serviços neerlandeses competentes, licença para importar da Itália 287 749 pares de calças de algodão para homens e rapazes, originárias de Macau e classificadas na subposição ex 61.01 B V e) 3 da pauta aduaneira comum.

A licença foi recusada, com base na decisão da Comissão, de 14 de Dezembro de 1983, acima referida (adiante também denominada a decisão de autorização), pela qual a Comissão, a pedido do Governo neerlandês e com o acordo dos restantes países do Benelux, autorizou esses países a excluir do regime comunitário, de 1 a 31 de Dezembro de 1983, todas as calças classificadas nas subposições ex 61.01 B V e ex 61.02 B II da pauta aduaneira comum, originárias de Macau e em livre prática nos outros Estados-membros, cujos pedidos de licença de importação foram entregues depois de 30 de Novembro de 1983.

De acordo com a decisão de reenvio do College van Beroep voor het Bedrijfsleven (p. 2 e 3), a decisão de 6 de Maio de 1983, do ministro dos Assuntos Económicos, recusando conceder licença de importação, a qual foi impugnada perante aquele tribunal, reportava-se a produtos têxteis da mesma qualidade e origem dos que são referidos na mencionada decisão da Comissão, de 14 de Dezembro de 1983, e que também se encontravam em livre prática nos outros Estados-membros. Neste caso, porém, a recusa baseou-se na decisão anterior de autorização da Comissão, de 12 de Abril de 1983, relacionada com os mesmos tipos de produ-

tos. Esta decisão tinha validade até 30 de Novembro de 1983.

2.2. *As disposições pertinentes*

Ao tempo, o comércio de produtos têxteis entre Macau e a Comunidade Europeia estava regulado pelo segundo Acordo Multifibras, celebrado em conformidade com o GATT, em 1982. Embora ainda não oficialmente aprovado pela Comunidade, este artigo tornou-se provisoriamente aplicável, designadamente nas relações entre esta e Macau, em virtude do Regulamento n.° 3059/78 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1978 (JO 1978, L 365, p. 1), o qual foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, de 23 de Dezembro de 1982, relativo ao regime comum aplicável às importações de certos produtos têxteis originários de países terceiros (JO 1982, L 374, p. 106; EE 11, fasc. 17, p. 62).

O Regulamento n.° 3589/82, que se aplica aos factos deste processo, determina que a importação na Comunidade dos produtos têxteis pertencentes às categorias enumeradas no anexo I está sujeita aos limites quantitativos fixados no anexo III. O limite quantitativo para os produtos da categoria 6, originários de Macau, foi fixado em 10 114 000 peças, para 1983. Este limite quantitativo foi dividido entre os Estados-membros, nos termos do artigo 3.°, n.° 2, e do anexo IV, sendo os países do Benelux considerados como uma unidade.

Quanto ao comércio destes produtos entre os países do Benelux e o resto da Comunidade, a Comissão, de acordo com o artigo 115.° do Tratado CEE e com a sua Decisão 80/47/CEE, de 20 de Dezembro de 1979 (JO 1980, L 16, p. 14; EE 11, fasc. 12, p. 34), tinha autorizado os países do Benelux, em duas decisões sucessivas, a exercer uma vigilância intracomunitária sobre as importações, sujeitando-as à concessão de uma licença. Ao tempo dos factos em questão em ambos os processos, o sistema de vigilância intracomunitária encontrava-se em vigor.

Sempre que necessário, abordarei outras disposições relevantes.

3. Problemas de direito substantivo suscitados nos dois processos e os pontos de vista das partes sobre os mesmos

3.1. *Questões colocadas pelo tribunal nacional e sua relevância nos dois processos*

No processo 242/84, o College van Beroep voor het Bedrijfsleven apresentou ao Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

1) Os artigos 113.° e 115.° do Tratado CEE, considerados conjugadamente, deverão ser interpretados no sentido de que a Comissão, mesmo depois da celebração do acordo relativo ao comércio internacional de têxteis (Acordo Multifibras) e da adopção do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, dispõe de uma margem para a aplicação do artigo 115.° no domínio do comércio internacional de têxteis?

2) Sendo afirmativa a resposta à primeira questão, o artigo 115.° do Tratado deverá ser interpretado no sentido de que a expressão «medidas de política comercial, tomadas em conformidade com o presente Tratado por qualquer Estado-membro», pode igualmente referir-se a uma repartição dos limites quantitativos comunitários entre os Estados-membros, tal como está prevista no anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho?

Resulta destas questões, bem como dos outros elementos contidos no pedido de decisão prejudicial e dos pontos de vista expostos perante o Tribunal, em ambos os processos, que, no seu âmago, se encontram as seguintes questões fundamentais:

a) A interpretação da parte inicial do n.° 1 do artigo 113.° do Tratado CEE «findo

o período de transição, a política comercial comum assentará em princípios uniformes»; não é inteiramente irrelevante que as palavras no texto francês sejam «est fondé» e no inglês «shall be based» para «(wordt) gegrond» na versão neerlandesa. A propósito da aplicação do artigo 115.° do Tratado, que está em causa em ambos os processos, as questões seguintes são especialmente relevantes:

aa) O Acordo Multifibras e o «regime comum aplicável às importações de certos produtos têxteis originários de países terceiros», introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, com base naquele, são medidas de política comercial comum?

ab) O artigo 113.°, em geral, e o Regulamento n.° 3589/82, em especial, ainda deixam campo de acção para medidas nacionais de política comercial ou para disposições de aplicação de uma medida de política comercial comum, diferentes de um Estado-membro para outro?

b) A interpretação do artigo 115.° do Tratado, especialmente no que diz respeito às seguintes questões de direito:

ba) se o artigo 115.° pode ser aplicado, em geral, depois de decorrido o período transitório;

bb) se é possível a sua aplicação, em especial depois da celebração do Acordo Multifibras e da adopção do Regulamento n.° 3589/82 do Conselho;

bc) que interpretação deve ser dada aos termos «medidas de política comercial tomadas, em conformidade com o presente Tratado por qualquer Estado-membro», que figuram no início do artigo 115.°, com referência aos factos do processo 242/84; a este propósito, o juiz de reenvio pergunta ao Tribunal se esses termos podem ser interpretados «como incluindo uma repartição dos limites quantitativos comunitários entre os Estados-membros, tal como está prevista no anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho». No decurso do processo perante o Tribunal, entretanto, ainda foram abordados outros aspectos da presente questão.

Resumirei, de seguida, os argumentos apresentados ao Tribunal, nos dois casos, na fase escrita do processo. Uma vez mais, utilizarei os dois relatórios para audiência como base.

3.2. *Interpretação do artigo 113.°, n.° 1, do Tratado CEE*

a) Nesta matéria, a posição de *Tezi* é apresentada mais claramente no processo 242/84.

Em primeiro lugar, Tezi observa, sobre o ponto ab), supra, que, em matéria de política comercial, o Tratado transferiu o poder para a Comunidade, de forma completa e irreversível. No entanto, devido ao atraso na concretização dessa política, o Tribunal reconheceu, nas suas decisões, que a Comissão pode autorizar os Estados-membros, mesmo após o decurso do período de transição, a manter medidas nacionais de política comercial, ou seja, a continuar a aplicá-las.

Do ponto de vista de Tezi, esta possibilidade desaparece a partir do momento em que a Comunidade, actuando de acordo com o artigo 113.°, exerça os seus poderes em matéria de política comercial comum. A forma como os exerça é irrelevante; para que exista uma política comercial comum, não é necessário que todas as medidas de política comercial sejam uniformes, nem que

deixem de tomar em consideração as diferenças existentes entre os Estados-membros. Mesmo no caso de medidas que estejam adaptadas às necessidades de um Estado-membro, mas que emanem da Comunidade, segundo Tezi, poder-se-ia falar de uma política comercial comum e, assim, o recurso ao artigo 115.° estaria excluído.

Esta conclusão é confirmada, do ponto de vista de Tezi, pelo texto do artigo 115.°, cujo primeiro parágrafo se refere a «medidas de política comercial, tomadas em conformidade com o presente Tratado por qualquer Estado-membro», do qual deduz que somente medidas nacionais de política comercial podem ser salvaguardadas através do recurso ao artigo 115.°. Pelo contrário, as medidas que os Estados-membros devam tomar, para pôr em execução normas comunitárias, não estão cobertas pelo primeiro parágrafo do artigo 115.°

No que respeita ao ponto aa) supra, Tezi considera que o regime posto em vigor pelo Regulamento (CEE) n.° 3589/82 constitui uma medida comunitária, o que demonstra que a Comunidade exerceu os seus poderes em pleno, em matéria de política comercial comum. O facto de esse regime prever a divisão do contingente comunitário em subquotas nacionais não abala essa conclusão. Em especial, a regulamentação não pode ser vista como a continuação de uma política comercial nacional anterior, sobretudo porque, relativamente às mercadorias em questão, não existiam, nos Países Baixos, quaisquer restrições à importação, antes do termo do período de transição.

Tezi considera ainda que o próprio Regulamento (CEE) n.° 3589/82 prevê a solução para as sérias dificuldades que poderiam surgir, como resultado de o comércio ser desviado para um ou mais Estados-membros.

A este propósito, Tezi refere-se ao artigo 7.°, n.° 2, no qual está previsto um processo que permite a adaptação das subquotas nacionais, «sempre que tal se afigure necessário, tendo em conta, nomeadamente, a evolução das correntes comerciais». Na opinião de Tezi, esta disposição seria aplicável não só às importações directas de países terceiros, mas também aos casos em que resultassem dificuldades das correntes comerciais no interior da Comunidade.

Por último, Tezi recorda que, para o caso de o processo previsto no artigo 7.°, n.° 2, não resultar, o artigo 5.° do mesmo regulamento habilita a Comunidade a modificar o limite máximo comunitário.

Tezi propõe que o Tribunal responda à questão colocada pelo tribunal nacional da seguinte forma:

1) Os artigos 113.° e 115.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que a Comissão não tem poderes para, com base no artigo 115.°, autorizar um Estado-membro a tomar medidas de protecção contra a importação de produtos colocados em livre prática em outro Estado-membro, na vigência do Acordo Multifibras e do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho;

2) No caso de a segunda questão necessitar de resposta, o artigo 115.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que as «medidas de política comercial tomadas, em conformidade com o presente Tratado, por qualquer Estado-membro» não incluem a repartição dos limites quantitativos comunitários entre os Estados-membros, tal como está prevista no anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho.

Por conseguinte, conclui-se que, na fase escrita do processo, Tezi baseou os seus argumentos, especialmente, na sua própria interpretação do artigo 113.° do Tratado. O único ponto que merece menção, relativamente aos seus menos elaborados argumentos no processo 59/84, é que Tezi considera a repartição do limite quantitativo comunitário em subquotas nacionais, prevista no Regulamento (CEE) n.° 3589/82, como um elemento da política comercial comum, o qual, na opinião de Tezi, tendo em atenção

o nono considerando do preâmbulo deste regulamento, estaria fundado em meras razões administrativas. Na sua resposta escrita, à questão colocada pelo Tribunal, Tezi explicou que, quando utilizou as palavras «razões administrativas» se quis referir ao nono considerando do preâmbulo do Regulamento (CEE) n.° 3589/82, no qual se esclarece que a aplicação de limites quantitativos comunitários «torna necessário o estabelecimento de um procedimento especial de gestão» e que esse sistema de gestão comum deve ser descentralizado através da repartição dos limites quantitativos entre os Estados-membros.

Na opinião de Tezi, uma vez que a Comunidade não tem, ela própria, o aparelho administrativo necessário para aplicar os limites quantitativos comunitários, deveria confiar às administrações dos Estados-membros as operações relativas à concessão de licenças, à dedução das importações autorizadas dos limites máximos comunitários, à transferência, para o ano seguinte, das quantidades não utilizadas, à repressão das fraudes, às adaptações segundo a evolução das necessidades, etc.

Tezi considera que, para haver um procedimento de gestão eficiente e descentralizado, o contingente comunitário deveria ser repartido em subquotas nacionais. Sem tal repartição, seria impossível deduzir prontamente as importações autorizadas dos limites quantitativos da Comunidade no seu todo, o que poderia provocar uma elevação abrupta na procura relativamente às importações, num ou em vários Estados-membros, daí resultando que as necessidades de outros Estados-membros não poderiam ser satisfeitas, pelo menos através de importações directas.

Tezi concede que, como resulta claramente do décimo considerando do preâmbulo do regulamento acima referido, se teve igualmente em conta a situação existente ao tempo em que o regulamento em questão foi adoptado na repartição das subquotas nacionais, seja quanto às relações da Comunidade com os países fornecedores, seja quanto às dos Estados-membros entre si. Na opinião de Tezi, contudo, esse facto não afecta a natureza comunitária do Regulamento (CEE) n.° 3589/82.

b) A posição adoptada pela Comissão, em ambos os casos, na fase escrita do processo, baseou-se principalmente na sua interpretação do artigo 115.° No processo 242/84, quanto à interpretação do artigo 113.°, n.° 1, sustentou, todavia, que a competência da Comunidade, em matéria de política comercial, pode ser exercida, quer através de medidas de liberalização, quer de restrição do comércio com países terceiros. Quando for necessário limitar as importações originárias de países terceiros, a Comissão não somente pode autorizar os Estados-membros a adoptar medidas nacionais, como pode também, por via de uma evolução progressiva, procurar instituir um sistema de medidas paralelas e harmonizadas, adoptadas com base em dados relativos à situação nacional dos mercados e da indústria, constituindo, desse modo, um conjunto comunitário, a propósito do qual a Comunidade, a nível internacional, terá a possibilidade de negociar com os países terceiros.

A Comissão considera que, mesmo neste segundo caso, é possível recorrer ao artigo 115.° Com efeito, o primeiro parágrafo do artigo 115.° refere-se não apenas às medidas tomadas pelos Estados-membros por razões puramente nacionais, mas também àquelas que adoptem com o objectivo de cumprir as obrigações comunitárias. Em ambos os casos, trata-se de medidas materialmente idênticas.

Na sua resposta a questões escritas colocadas pelo Tribunal, a Comissão afirma, antes de mais, considerar o sistema introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 3589/82 como um regime de política comercial comum, faltando-lhe, porém, carácter uniforme. Ora, do ponto de vista da Comissão,

é precisamente a ausência de uniformidade que determina a aplicabilidade do artigo 115.° do Tratado CEE.

A Comissão argumenta que o artigo 113.° não requer que o regime comunitário contenha medidas uniformes para todos os casos e que, enquanto os produtos importados de países terceiros, seja qual for o Estado que os importe, não estiverem sujeitos às mesmas condições, o artigo 115.° continua a ter aplicação.

Do ponto de vista da Comissão, há um regime uniforme, quando não exista repartição de um contingente comunitário entre os Estados-membros, nem medidas de protecção de carácter regional, nem autorização aos Estados-membros para manter restrições quantitativas, inicialmente adoptadas a nível nacional.

Ainda que, em certos casos, um regime que comporte a repartição de um contingente comunitário possa ser uniforme, nomeadamente, quando essa repartição se dever a razões puramente administrativas, esse não é, contudo, o caso do regime introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 3589/82, como claramente resulta do décimo considerando do seu preâmbulo.

Como exemplo de sectores nos quais tal uniformidade foi alcançada, a Comissão menciona a pauta aduaneira comum, o Regulamento (CEE) n.° 288/82 do Conselho, relativo ao regime comum aplicável às importações (JO 1982, L 35, p. 1; EE 11, fasc. 15, p. 176) e os acordos de comércio livre celebrados com vários países terceiros, excepto quando essa regulamentação e esses acordos admitam medidas de protecção regional.

Nas minhas conclusões no processo 242/84, voltarei a pontos importantes focados pela Comissão na audiência.

c) Quando apresentaram os seus pontos de vista em um ou ambos os processos, os *governos dos Países Baixos*, do *Reino Unido*, da *França* e da *Itália* sublinharam, por palavras diferentes, que a política comercial comum no sector têxtil está incompleta e, especialmente, que não tem carácter uniforme. No seu modo de ver, o artigo 115.° pode continuar a ser aplicado, enquanto a política comercial comum no sector têxtil estiver incompleta (França e Itália) e/ou ainda não tiver carácter uniforme (Países Baixos e Reino Unido, respectivamente).

O *Governo francês* adianta ainda que, em conformidade com o acórdão do Tribunal de 15 de Dezembro de 1976, no processo Donckerwolcke (processo 41/76, Recueil 1976, p. 1921) os Estados-membros têm liberdade de adoptar medidas nacionais de política comercial «desde que especificamente autorizados pela Comunidade», enquanto permanecer incompleta a política comercial comum da Comunidade.

Nas suas observações escritas, no processo 242/84, o *Reino Unido*, igualmente, faz notar que o Regulamento (CEE) n.° 3589/82 não estabelece uma política comercial uniforme, porque prevê uma repartição do contingente comunitário em subquotas nacionais, tendo em conta os mercados nacionais e não as necessidades do mercado comunitário enquanto tal. Enquanto este sistema subsistir, haverá diferenças entre as medidas de política comercial, aplicadas pelos Estados-membros, devendo ser salvaguardadas mediante a aplicação do artigo 115.° Acresce que, nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal, o Governo do Reino Unido definiu a sua posição, com base no acórdão do Tribunal no processo Donckerwolcke, acima referido, afirmando que só poderá existir uma política comercial comum, fundada em princípios uniformes, quando os produtos estiverem sujeitos às mesmas condições de importação, aduaneiras e comerciais, seja qual for o Estado no qual sejam colocados em livre prática. Do

seu ponto de vista, isso acontecerá «quando as pautas e as outras condições de entrada na Comunidade forem iguais em todos os Estados-membros e ainda quando houver um mercado comum para os produtos em causa». O Governo do Reino Unido considera que esse é o caso da maior parte dos produtos industriais.

Pelo contrário, não se poderia falar de uma política uniforme, com respeito aos produtos para os quais existem normas específicas estabelecendo quotas baseadas na existência de mercados separados no interior da Comunidade. Essas quotas resultam da ratificação comunitária de anteriores políticas nacionais ou de medidas de protecção regional, tomadas a nível comunitário. Exemplo do primeiro caso seriam as medidas assinaladas com asterisco no anexo I do Regulamento (CEE) n.° 288/82 e, do segundo, a restrição às importações, em França, de relógios de quartzo provenientes de Hong-Kong, estabelecida em 1984. Somente no caso de medidas do primeiro ou do segundo tipo, poder-se-ia invocar o artigo 115.° do Tratado, para impedir que essas medidas fossem eludidas.

O *Governo dos Países Baixos* respondeu no mesmo sentido às questões do Tribunal.

O *Governo da Itália* opina que resulta do preâmbulo do Regulamento (CEE) n.° 3589/82, em particular do décimo considerando, que, adoptando este regulamento, o Conselho estava plenamente consciente da situação específica do mercado têxtil comunitário e, consequentemente, previu uma aplicação gradual e progressiva da política comercial comum nesse sector.

O Governo italiano considera que a divisão em subquotas nacionais não foi adoptada somente por razões administrativas, mas igualmente em função das exigências económicas dos vários Estados-membros, da particular sensibilidade da indústria têxtil comunitária e das diferenças entre vários Estados-membros no que toca a condições de importação.

Finalmente, os *governos dos Países Baixos* e do *Reino Unido* explicaram porque, ao contrário de Tezi, consideram que os artigos 5.° e 7.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 não oferecem alternativas praticáveis ao artigo 115.° e não tornam supérflua, por esse facto, a aplicação deste.

d) *Questões colocadas pelo Tribunal*

Para ser exaustivo, recordo as questões que o Tribunal colocou à Comissão e aos Estados-membros envolvidos, em 26 de Março de 1985, cujas respostas sumariei acima:

«Nas vossas observações, afirmais que o regime estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.° 3589/82 não pode ser descrito como uma política comercial comum. O Tribunal solicita-vos que indiqueis:

— do vosso ponto de vista, no que deveria consistir um regime qualificado como política comercial comum, nos termos do artigo 113.° do Tratado CEE;

— se existe um regime com essas características, em outros sectores que não o dos produtos têxteis e, em caso afirmativo, quais os sectores;

— em que circunstâncias poder-se-ia falar de uma uniformidade das medidas de política comercial aplicadas nos diferentes Estados-membros, de tal modo que o recurso ao artigo 115.° do Tratado CEE se torne desnecessário?»

3.3. *Interpretação do artigo 115.° do Tratado CEE*

a) A interpretação que *Tezi* faz do artigo 115.° do Tratado CEE decorre inteiramente do seu ponto de vista, segundo o qual, tendo a Comunidade exercido a sua competência exclusiva, ao abrigo do artigo 113.° do Tratado, num sector determinado da política comercial comum, não mais podia recorrer, relativamente a esse mesmo sector, ao artigo 115.° do Tratado, e a Comissão já não podia, por esse facto, autorizar os Estados-membros a tomar medidas de protecção, com base neste artigo. Por isso, do ponto de vista de Tezi, a sua interpretação do artigo 113.° e do Regulamento (CEE) n.° 3589/82, acima exposta, é decisiva em ambos os casos. Na sua réplica no processo 59/84, em resposta às alegações de defesa da Comissão, Tezi acrescenta, no entanto, que contesta que o mero facto da repartição do contingente comunitário em subquotas nacionais possa ser suficiente para tornar aplicável o artigo 115.° Argumenta que as medidas tomadas pelos Estados-membros, a fim de concretizar as subquotas nacionais, fixadas pela Comunidade, não poderiam, de modo algum, ser consideradas como «medidas de política comercial, tomadas em conformidade com o presente Tratado por qualquer Estado-membro», para os efeitos do artigo 115.° Com efeito, as medidas nacionais de aplicação das subquotas nacionais, fixadas pela Comunidade, não apresentariam qualquer disparidade que pudesse provocar dificuldades económicas, justificando o recurso ao artigo 115.°

No processo 59/84, Tezi argumenta ainda que, neste caso específico, a Comissão falhou, em diversos aspectos, no cumprimento das condições estabelecidas pelo artigo 115.°, quando tomou a decisão de autorização.

Em primeiro lugar, a Comissão autorizou os países do Benelux a tomarem medidas de protecção quanto a uma gama de produtos muito grande [categoria 6 do anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82], quando, tendo em conta as indicações que o Estado-membro interessado deve fornecer à Comissão, nos termos da Decisão 80/47/CEE, de 20 de Dezembro de 1979, deveria ter pedido ao Governo dos Países Baixos uma descrição mais precisa dos produtos, relativamente aos quais as medidas de protecção eram solicitadas. Tezi refere ainda que as licenças de importação que pediu às autoridades neerlandesas respeitavam a um grupo muito mais pequeno do que o abrangido pela categoria 6, em relação ao qual a Comissão autorizou que fosem tomadas medidas de protecção.

Em segundo lugar, Tezi contesta que existissem dificuldades económicas que pudessem justificar a autorização de medidas de protecção. De facto, o declínio do emprego na indústria têxtil, no sector de vestuário exterior para homens e para senhoras, referido pelo Governo neerlandês nos seus requerimentos, não diria respeito, necessariamente, aos fabricantes de calças de algodão para homens e rapazes, que estão entre as peças de vestuário que Tezi tencionava importar para os Países Baixos.

b) Por sua vez, como já se disse, a *Comissão* considera que pode recorrer ao artigo 115.°, mesmo quando exista um sistema de medidas paralelas harmonizadas (que, sendo baseadas em dados acerca do estado da indústria e dos mercados nos Estados-membros, forma um conjunto comunitário de medidas, apoiado no qual a Comissão pode negociar a nível internacional com países terceiros). Na sua opinião, o artigo 115.° é inaplicável apenas quando as mercadorias originárias de países terceiros estejam sujeitas às mesmas condições de importação, aduaneiras e comerciais, não interessando qual o Estado em que sejam colocadas em

livre prática. Isto não acontece com um regime baseado na divisão da quota comunitária em quotas nacionais e do qual derivam, consequentemente, diferenças entre as medidas a ser aplicadas nos vários Estados-membros. Do ponto de vista da Comissão, estas diferenças podem justificar a aplicação do artigo 115.°

O regime introduzido no sector têxtil pelo Regulamento (CEE) n.° 3589/82 não é, segundo a Comissão, capaz de elidir a aplicabilidade do artigo 115.° De facto, a importação dos produtos em questão ainda não está sujeita a um sistema uniforme, uma vez que o contingente comunitário foi repartido entre os Estados-membros. Na sua opinião, o décimo considerando do preâmbulo do mencionado regulamento confirma que a política comercial comum, para o sector em questão, ainda não se encontra completa.

A aplicação do artigo 115.° não ficaria excluída pelo facto de o artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 contemplar a possibilidade de a divisão das quotas nacionais ser adaptada tendo em conta a evolução das correntes comerciais. Esta disposição refere-se exclusivamente às importações directas, não podendo aplicar-se quando, como neste caso, o total das quotas nacionais já tenha sido suficientemente utilizado.

A Comissão considera que as questões colocadas ao Tribunal no processo 242/84 deveriam, portanto, ser respondidas como segue:

1) o artigo 115.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que é aplicável ao comércio de têxteis, na medida em que o regime estabelecido pela Comunidade, neste sector, conduza a diferenças entre as medidas de política comercial a ser aplicadas pelos Estados-membros;

2) tais diferenças resultam da repartição dos limites quantitativos comunitários entre os Estados-membros, como se encontra prevista no anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho.

Na sua tréplica, no processo 59/84, a Comissão argumenta que pode autorizar medidas de protecção, nos termos do artigo 115.°, tanto quando as medidas de política comercial, cuja obstrução por desvio dos fluxos comerciais deve ser prevenida, forem tomadas pelos Estados-membros, por sua própria conta, como quando tais medidas forem adoptadas pela Comunidade e, seguidamente, postas em execução por um Estado-membro. A Comissão afirma que a distinção que Tezi pretende estabelecer entre estes dois casos é infundada, uma vez que as medidas são substancialmente as mesmas.

No que respeita ao fundamento subsidiário de Tezi, acima referido, de que a gama de mercadorias cobertas pela autorização em causa no processo 59/84 é demasiado extensa, a Comissão contrapõe que não decorre nem do artigo 115.° nem da Decisão 80/47/CEE que uma decisão tomada no âmbito do artigo 115.° se deva limitar a uma tomada de posição quanto à situação dos produtos referidos nos pedidos de licença de importação. Não há nada que a impeça de verificar se, para uma categoria inteira de produtos, estão preenchidos os requisitos exigidos pelo artigo 115.°; o facto de terem sido feitos alguns pedidos de licença de importação constitui simplesmente um de diversos factores a serem considerados.

Quanto às dificuldades económicas que justificaram ter sido adoptada a decisão de autorização, a Comissão faz notar que, na época dos factos em causa, a produção nos países do Benelux estava a diminuir, as importações provenientes de países terceiros estavam a aumentar, a quota do Benelux de produtos originários de Macau estava virtualmente esgotada e que as importações de produtos em livre prática em outros Estados-membros excediam a quota do Benelux

em 43 %. Mais ainda, os preços dos produtos em questão, originários de Macau, eram 50 % mais baixos do que os seus similares produzidos no Benelux e desde 1980, somente nos Países Baixos, a indústria em causa tinha registado perdas de nível de emprego muito extensas.

Consequentemente, a Comissão considera que, no caso em apreço, os pressupostos para a aplicação do artigo 115.° estavam preenchidos.

c) Os *governos* dos *Países Baixos*, do *Reino Unido*, da *França* e da *Itália* expressaram a opinião, formulada de diferentes maneiras, de que uma medida de política comercial comum, como o Regulamento (CEE) n.° 3589/82, não impede o recurso ao artigo 115.°, pelo facto de não se aplicar uniformemente a todos os Estados-membros.

As soluções idênticas que os governos da Itália e do Reino Unido propuseram, em resposta às questões colocadas pelo tribunal nacional, proporcionam, todavia, uma interessante clarificação, nomeadamente no que respeita à sua interpretação do artigo 115.° Estão formuladas nos seguintes termos:

— os artigos 113.° e 115.° do Tratado CEE, considerados conjuntamente, devem ser interpretados no sentido de que a Comissão, depois da celebração do acordo relativo ao comércio internacional de têxteis (Acordo Multifibras) e da adopção do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, dispõe ainda do poder de aplicar o artigo 115.° no domínio do comércio internacional de têxteis;

— o artigo 115.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que os termos «medidas de política comercial, tomadas em conformidade com o presente Tratado por qualquer Estado-membro», abrangem igualmente uma repartição dos limites quantitativos comunitários entre os Estados-membros, tal como está definida no anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho.

4. Conclusões no processo 242/84

4.1. *Questões colocadas pelo tribunal nacional e sua relevância em geral*

Lembro ao Tribunal que as questões que lhe são colocadas pelo tribunal nacional no processo 242/84 são as seguintes:

1) Os artigos 113.° e 115.° do Tratado CEE, considerados conjugadamente, deverão ser interpretados no sentido de que a Comissão, mesmo depois da celebração do acordo relativo ao comércio internacional de têxteis (Acordo Multifibras) e da adopção do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, dispõe ainda de uma margem para a aplicação do artigo 115.° no domínio do comércio internacional de têxteis?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, o artigo 115.° do Tratado deverá ser interpretado no sentido de que a expressão «medidas de política comercial, tomadas em conformidade com o presente Tratado, por qualquer Estado-membro» pode igualmente visar uma repartição dos contingentes comunitários entre os Estados-membros, tal como está definida no anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho?

Estas questões, que também são decisivas no processo 59/84, são de natureza muito geral. Embora principalmente relacionadas com a indústria têxtil, requerem, em especial, como se disse atrás, uma interpretação dos artigos 113.° e 115.° do Tratado CEE, que pode ser igualmente relevante para a aplicação destes artigos a outros casos, dentro ou fora do sector têxtil. É o que resulta, também, de todas as observações escritas que antes sumariei. A importância dos dois

processos de que estou a tratar é, certamente, sublinhada pelo facto de, além do Governo neerlandês, directamente interessado nesses processos, os governos de três dos grandes Estados-membros terem apresentado, igualmente, os seus pontos de vista sobre os problemas mais gerais de interpretação, num ou em ambos os processos.

Assim, antes de considerar os problemas específicos de interpretação nos dois casos, abordarei de seguida os problemas mais gerais da interpretação, relativamente aos artigos 113.° e 115.°, contidos nas questões apresentadas pelo tribunal nacional.

Examinarei, em primeiro lugar, a jurisprudência do Tribunal respeitante a estes artigos. No entanto, considerados ainda os argumentos apresentados ao Tribunal por escrito e oralmente, acrescentar-lhe-ei algumas das minhas considerações gerais sobre a interpretação dos artigos 113.° e 115.° Só então examinarei os problemas específicos que resultam do Acordo Multifibras e do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, no caso em apreço.

4.2. *Jurisprudência do Tribunal sobre os artigos 113.° e 115.°*

4.2.1. O acórdão no processo Donckerwolcke

Primeiro que tudo, em ambos os processos, é feita muitas vezes referência ao acórdão Donckerwolcke (processo 41/76, Recueil 1976, p. 1921). Tezi, com justa razão, observou que resulta claro deste processo que, ao tempo, a Comunidade não havia ainda exercido o poder que lhe fora conferido pelo artigo 113.°, para aplicar medidas específicas de política comercial ao sector em questão (vejam-se os n.^{os} 5, 6 e 10 do acórdão). Embora tal facto deva, em certa medida, alterar a relevância deste acórdão para o presente processo, contém, não obstante, algumas considerações importantes. No processo Donckerwolcke, o tribunal nacional perguntou, nomeadamente, se «medidas de controlo instituídas unilateralmente pelo Estado-membro importador antes da obtenção, em virtude do segundo período do primeiro parágrafo do artigo 115.°, de uma derrogação das normas relativas à livre circulação intracomunitária» são compatíveis com o Tratado (n.° 11 do acórdão). A natureza das medidas de controlo é explicada no n.° 12 do acórdão. O Tribunal continua, declarando no n.° 13 que «a resposta a estas questões deve ser extraída das disposições do Tratado relativas à união aduaneira e daquelas, estreitamente conexas, respeitantes à política comercial comum». De que forma este número e os seguintes, do 14 ao 23, do acórdão, são relevantes nos casos presentes é matéria a que voltarei mais tarde.

No n.° 24, todavia, o Tribunal declara que o conteúdo do regime comunitário — descrito nos números acima referidos — aplicável a produtos originários de países terceiros, que se encontrem em livre prática no interior da Comunidade, está condicionado à concretização de uma política comercial comum. Uma vez que essas passagens do acórdão em questão têm especial interesse para os presentes processos e que também, do meu ponto de vista, são altamente relevantes, transcrevo integralmente os oito números seguintes:

> 25) com efeito, a equiparação das mercadorias em «livre prática» aos produtos originários dos Estados-membros apenas pode produzir plenos efeitos no caso de essas mercadorias estarem sujeitas às mesmas condições de importação,

aduaneiras e comerciais, seja qual for o Estado em que tenha sido efectuada a colocação em livre prática;

26) segundo o artigo 113.° do Tratado, esta unificação deveria ter sido alcançada no termo do período de transição, com vista à realização de uma política comercial comum, fundada em princípios uniformes;

27) entre outras circunstâncias, as lacunas ainda existentes relativamente à política comercial comunitária, no termo do período de transição, são susceptíveis de manter entre os Estados-membros disparidades de políticas comerciais, que podem provocar desvios de comércio ou acarretar dificuldades económicas em certos Estados-membros;

28) o artigo 115.° permite obstar a dificuldades deste género, ao atribuir à Comissão o poder de autorizar os Estados-membros a tomar medidas de protecção, nomeadamente sob a forma de derrogação do princípio da livre circulação, no interior da Comunidade, de produtos originários de países terceiros e colocados em livre prática num dos Estados-membros;

29) no entanto, as derrogações admitidas pelo artigo 115.°, uma vez que constituem não somente uma excepção às disposições dos artigos 9.° e 30.° do Tratado, os quais são fundamentais para o funcionamento do mercado comum, mas também um entrave à concretização da política comercial comum, prevista no artigo 113.°, devem ser interpretadas e aplicadas restritivamente;

30) é à luz desta interpretação que convém apreciar a compatibilidade das «medidas de controlo», acima descritas, com as regras relativas à livre circulação das mercadorias no interior da Comunidade;

31) antes de mais, convém salientar, quanto ao campo de aplicação destas disposições, que, nos termos do artigo 115.°, só podem ser impostas limitações à livre circulação intracomunitária de mercadorias que beneficiem da livre prática, com base em medidas de política comercial, tomadas pelo Estado importador, em conformidade com o Tratado;

32) tendo sido a competência em matéria de política comercial transferida, no seu conjunto, para a Comunidade, por força do artigo 113.°, n.° 1, somente são admissíveis, com efeito, medidas de política comercial de carácter nacional, após decorrido o período de transição, em virtude de uma autorização específica por parte da Comunidade.

Destas passagens, infiro, especialmente no que respeita aos casos actualmente «sub judice», que são as seguintes as opiniões do Tribunal:

a) Conforme é verificado no n.° 24 e especificado no n.° 25, a aplicação dos princípios de uma união aduaneira (também para produtos provenientes de países terceiros, que estejam em livre prática num dos Estados-membros) a qual, de acordo com os n.os 14 a 23, resulta do Tratado, depende da concretização de uma política comercial comum. Isto significa que, em conformidade com o n.° 7 do artigo 8.° do Tratado, esta política comercial comum deveria tornar-se efectiva no fim do período de transição. Esta conclusão é igualmente confirmada pelo n.° 26 e pelo artigo 113.°, aí referido.

b) Mais ainda, resulta dos n.os 25 e 26 que a política comercial comum deve assegurar, especialmente, a uniformização das condições de importação, em termos aduaneiros e comerciais. Pela sua própria natureza, uma política comercial comum não pode ter em

vista a uniformização de condições comerciais particulares e, ainda menos, a uniformização de condições económicas de importação, como as diferenças entre os preços de importação e os preços dos produtos nacionais. Daqui concluo que a expressão «condições comerciais de importação», referida no n.° 25, refere-se apenas a condições de importação estipuladas pela Comunidade. A este propósito, pode pensar-se, especialmente, em condições uniformes em termos de quantidades, qualidade, preços e condições de crédito.

c) No n.° 27 o Tribunal reconheceu que o facto de a política comercial comum não estar plenamente realizada, após transcorrido o período de transição, é uma realidade que pode ter consequências no plano jurídico. Resulta, porém, das passagens seguintes desse acórdão que, neste caso, foram consideradas unicamente as consequências da manutenção de medidas de política comercial nacionais, unilateralmente adoptadas. No acórdão em questão, ao contrário do que ocorre no caso presente, o Tribunal não precisou examinar as consequências jurídicas da ausência de uniformidade de medidas de política comercial.

d) Contrariamente ao que foi arguido pela Comissão na audiência, concordo com a opinião de Tezi, segundo a qual, a avaliar pelo n.° 29, o Tribunal também considera as derrogações do princípio da livre circulação, admitidas pelo artigo 115.°, como um obstáculo à concretização da política comercial comum, prevista no artigo 113.° No contexto dos factos a que se reporta o acórdão, o Tribunal talvez quisesse referir-se, em especial, às autorizações para a adopção de medidas de protecção relativamente a diferenças entre as medidas nacionais e autónomas de política comercial, ainda existentes. No entanto, o texto do n.° 29 tem um carácter mais geral. Além disso, como já foi dito acima, concluo que o Tribunal, nos n.os 25 e 26 — contrariamente à argumentação da Comissão na audiência —, infere, efectivamente, do artigo 113.° e do sistema do Tratado, a obrigação de instaurar uma política comercial uniforme e, portanto deste modo, não apenas, como pretende a Comissão, uma política comercial que, embora baseada em princípios uniformes, possa ser desenvolvida pelos diversos Estados-membros, de diferentes modos.

e) A opinião expressa pelo Tribunal no n.° 32, segundo a qual a competência, em matéria de política comercial, foi inteiramente transferida para a Comunidade e as medidas nacionais de política comercial apenas são admissíveis, efectivamente, após o termo do período de transição, se especificamente autorizadas pela Comunidade, já tinha sido manifestada pelo Tribunal — tanto quanto respeita ao carácter exclusivo da competência da Comunidade — no parecer 1/75 (Recueil 1975, p. 1355). O fundamento dessa posição, segundo o último parágrafo da página 1363 do parecer e os dois primeiros da página 1364, é o de que essa competência exclusiva existe «no contexto do funcionamento do mercado comum» e é «de forma absolutamente evidente, incompatível» com a existência de competências paralelas dos Estados-membros. O terceiro parágrafo da página 1364 do Recueil confirma a minha anterior conclusão de que o Tribunal considera que, a fim de prevenir distorções na concorrência, é preciso que haja rigorosa uniformidade nas condições comerciais (neste caso, condições de crédito) oferecidas às empresas comunitárias.

4.2.2. Outros acórdãos pertinentes

No acórdão do processo Cayrol (processo 52/77, Recueil 1977, p. 2261), contrariamente ao processo Donckerwolcke, tratava-se, efectivamente, de um regime comunitário de importação, resultante de um acordo concluído com um país terceiro (n.° 8 do acórdão) e tinha sido colocada a questão de se saber se esse facto afastava a aplicação do

artigo 115.° No entanto, dado que o regime comunitário em questão e o acordo comercial em que elas se basearam claramente admitiam, sob determinadas condições, a adopção de medidas nacionais complementares e autónomas, o Tribunal não precisou de considerar essa questão. A este propósito, limitou-se apenas a verificar que «resulta do que antecede que, no período do ano compreendido entre 1 de Julho e 31 de Dezembro, as uvas de mesa não estavam sujeitas à um regime comunitário de importação, susceptível de tornar o artigo 115.° inaplicável nesta matéria» (n.° 25 do acórdão). Na minha opinião, porém, não se pode inferir da passagem citada que, se as uvas de mesa, de facto, tivessem estado sujeitas a um regime comunitário de importação, no período em questão, o artigo 115.° deixaria, «ipso facto», de ser aplicável. Entendo que este problema não ficou resolvido no referido acórdão.

O despacho do presidente do Tribunal, de 1 de Fevereiro de 1984, no processo Ilford (processo 1/84 R, Recueil 1984, p. 423), dizia respeito, igualmente, a uma situação que não tinha sido regulada por medidas de política comercial comum, exceptuando-se decisões do Conselho, que autorizaram a prorrogação autónoma das disposições de alguns acordos comerciais, previamente celebrados entre os Estados-membros e países terceiros. O facto decisivo neste processo foi o de a Comissão não ter podido, claramente, demonstrar que a Itália tinha tomado uma medida nacional (autónoma) de política comercial, em conformidade com o Tratado (n.^{os} 11 a 15 dos fundamentos da decisão).

4.3. *Outras considerações de ordem geral*

Antes de examinar o problema específico que deriva, nos presentes processos, do Acordo Multifibras e do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, gostaria de acrescentar à minha exposição sumária da jurisprudência do Tribunal e aos meus comentários pessoais a esse respeito as seguintes considerações de ordem geral.

Primeiro que tudo, resulta dos meus comentários anteriores que, contrariamente ao que foi argumentado pelo Reino Unido na audiência, não considero a realização de uma genuína política comercial uniforme, com base no artigo 113.° e na jurisprudência do Tribunal, acima referida, meramente como um ideal último e um objectivo para o futuro, mas também como uma obrigação jurídica, que devia ser cumprida, após decorrido o período de transição. Conforme a Comissão reconheceu, em resposta a uma pergunta que lhe fiz, durante a audiência, resulta igualmente do artigo 111.° do Tratado que o período de transição, após o seu termo, devia tornar possível a realização de uma política comercial comum. Contrariamente ao que a Comissão sustenta, contudo, uma política comum, baseada em princípios comuns, mas com efeitos divergentes de Estado-membro para Estado-membro, não é suficiente para se alcançar aquele objectivo. A Comunidade não é uma zona de comércio livre, mas uma união aduaneira, com um mercado comum, comparável a um mercado interno, livre de entraves comerciais e de condições desiguais de concorrência, mesmo no caso de mercadorias originárias de países terceiros, que se encontrem em livre prática num dos Estados-membros. Medidas de política comercial, tomadas unilateralmente pelos Estados-membros ou medidas discriminatórias entre eles, com o propósito de conceder à indústria de Estados-membros, tomados separadamente, graus diferentes de protecção, podem produzir distorções da concorrência, as quais, de acordo com o parecer do Tribunal, no processo 1/75, não são admissíveis, mesmo em matérias secundárias, como seja a das condições de crédito.

Todavia, esta conclusão não altera o facto de que, segundo penso, o inacabamento da política comercial, reconhecido como uma realidade no n.° 27 dos fundamentos da decisão no acórdão Donckerwolcke, relativa-

mente à manutenção em vigor de medidas nacionais autónomas, deve ser, igualmente, admitido, no caso das próprias medidas de política comercial comum. Em especial, entendo que também não é possível inferir do mero facto de que a política está incompleta quaisquer efeitos jurídicos directos, que possam ser invocados perante os tribunais nacionais; a questão de saber se tais efeitos jurídicos podem estar ligados a certas medidas específicas de política comercial deve derivar muito mais do próprio texto dessas medidas. A este respeito, encontro, igualmente, alguma similitude com o acórdão do Tribunal de 22 de Maio de 1985, no processo 13/83, sobre política comum de transportes (Parlamento Europeu/Conselho, Recueil 1985, p. 1556). Vejo ainda alguma analogia com a jurisprudência do Tribunal relativa às disposições do Tratado CEE sobre a livre circulação de mercadorias. Por exemplo, o facto de ainda não terem sido eliminados os obstáculos ao comércio resultantes de diferenças entre as legislações nacionais, como estipula o n.° 7 do artigo 8.° do Tratado, através da aproximação das disposições nacionais em questão, prevista no artigo 100.°, nunca levou o Tribunal a considerar que o artigo 36.° tivesse deixado de ser aplicável. O que aconteceu foi que, após o termo do período de transição, a jurisprudência do Tribunal demonstra que a interpretação desse artigo passou a ser feita de maneira mais estrita.

Discordo, contudo, da argumentação sustentada na audiência, em especial pelo Governo francês, segundo a qual as lacunas ainda existentes na política comercial comum, como no caso em apreço, tornariam possível a aplicação automática do primeiro e segundo parágrafos do artigo 115.°; a aplicação de medidas de protecção com base neste artigo tem, de facto, consequências directas para o comércio intracomunitário, o que não chega a ocorrer, quando se trata de uma medida de política comercial comum, diferenciada segundo os Estados-membros e por estes adoptada. O artigo 115.° deve ser interpretado, portanto, à luz do seu conteúdo literal e da sua colocação sistemática no Tratado.

No que respeita ao conteúdo literal do artigo 115.°, partilho da opinião da Comissão de que resulta do segundo período do primeiro parágrafo que se tem em conta a possibilidade da sua aplicação, em certos casos, mesmo após o termo do período de transição, como, por exemplo, quando Estados-membros celebram acordos comerciais bilaterais com países de comércio de Estado, que recusam celebrar acordos comerciais com a Comunidade em si. O despacho no processo Ilford, todavia, demonstra claramente que esses acordos comerciais bilaterais também existem com outros países terceiros (o Japão, nesse caso). Uma vez que tais acordos bilaterais, pela sua natureza, podem apresentar diferenças entre si, não obstante a existência de um regime comunitário de fiscalização, podem daí resultar disparidades como aquelas referidas no início do artigo 115.° Mesmo interpretando restritivamente o primeiro parágrafo do artigo 115.°, tal como ocorre no n.° 29 do acórdão do Tribunal no processo Donckerwolcke, pode-se, em certas circunstâncias, justificar a autorização de medidas de protecção.

Por outro lado, dificilmente posso considerar a argumentação apresentada pela Comissão e governos de Estados-membros nestes processos, segundo a qual até mesmo as disparidades entre as políticas comerciais criadas pela própria Comunidade poderiam também justificar a aplicação do artigo 115.° Deste modo, a Comunidade teria liberdade para admitir novas derrogações dos artigos 9.° e 30.° do Tratado CEE, considerados, com razão, como disposições fundamentais no n.° 29 do acórdão Donckerwolcke, que acabo de mencionar. No meu entender, a interpretação restritiva do artigo 115.°, determinada pelo Tribunal nesta pas-

sagem do acórdão já citado, não permite que se considerem as primeiras duas linhas como referindo-se não só à «execução das medidas de política comercial, tomadas em conformidade com este Tratado por qualquer Estado-membro» mas também a «medidas de política comercial, tomadas para execução deste Tratado por qualquer Estado-membro e mesmo medidas tomadas pela própria Comunidade». Penso que semelhante interpretação teleológica, com sentido extensivo, do artigo 115.° seria incompatível com a interpretação restrita exigida pelo Tribunal. Considero ainda que seria, igualmente, incompatível com o sistema do Tratado, especialmente as suas disposições relativas ao «standstill» — penso, sobretudo, nos artigos 31.° e 32.° —, que a Comunidade permitisse, deste modo, que os Estados-membros introduzissem novos obstáculos ao comércio (com a autorização da Comissão). Somente o título II do Tratado, respeitante à agricultura, permite, no artigo 38, n.° 2, derrogações das referidas disposições, bem como de outras, relativas à livre circulação de mercadorias.

Consequentemente, considero que o argumento invocado pela Comissão na audiência, segundo o qual, no caso de o artigo 115.° ser declarado inaplicável em casos como esses, o Conselho pode ser compelido a autorizar, ele próprio, tais obstruções ao comércio, deve, igualmente, ser rejeitado. Como já ficou dito acima, o artigo 113.°, contrariamente ao n.° 2 do artigo 38.°, não serve de base para derrogações das disposições do Tratado que sejam fundamentais para o funcionamento do mercado comum.

4.4. *Aspectos específicos do processo 242/84*

No processo 242/84, o problema principal consiste na dupla questão de saber se a Comissão ainda pode aplicar o artigo 115.° relativamente ao comércio internacional de têxteis, depois da celebração do Acordo Multifibras e da adopção do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho e, em caso afirmativo, se a expressão «medidas de política comercial, tomadas em conformidade com o presente Tratado por qualquer Estado-membro», do artigo 115.° do Tratado deve ser interpretada no sentido de que inclui a repartição dos limites quantitativos comunitários entre os Estados-membros, tal como é prevista no anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho.

Com base nos fundamentos invocados, especialmente, pelos governos dos Países Baixos e do Reino Unido, e tendo em vista as minhas anteriores observações de carácter geral, considero, em princípio, admissível que a Comunidade subdivida em quotas nacionais um contingente comunitário acordado com um país terceiro. No seu acórdão de 13 de Dezembro de 1983, no processo 218/82 (acórdão sobre o rum — Recueil 1983, p. 4063), o Tribunal considerou que a divisão de um contingente pautal global em quotas nacionais não era, por si só, contrária ao direito comunitário. Na verdade, no n.° 13, o Tribunal acrescenta que, se a norma em questão «contivesse a proibição de exportação do Reino Unido para os outros Estados-membros, haveria, efectivamente, uma violação das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias; se, portanto, como o Tribunal admitiu, a repartição de um contingente pautal global em quotas nacionais pode, em certas circunstâncias, ser compatível com o Tratado, é com a condição expressa de que não atente contra a livre circulação das mercadorias que fazem parte do contingente, após terem sido colocadas em livre prática no território de um Estado-membro». Na minha opinião, a condição restritiva referida nessa passagem do mencionado acórdão deve aplicar-se, «a fortiori», à divisão de uma

quota quantitativa global em quotas nacionais. Não me parece, todavia, que semelhante divisão seja contrária, em si, ao direito comunitário.

Na discussão que tive, na audiência, sobre este ponto, com a Comissão, esta acabou por reconhecer que os termos «disparidades consideráveis (existentes) entre as condições a que são submetidas actualmente as importações destes produtos nos Estados-membros», que figuram no décimo considerando do preâmbulo do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, somente podem referir-se às disparidades entre as medidas nacionais já existentes. Isto é lógico. Um regulamento como o que está em questão, que procede a uma diferenciação com base nas necessidades de abastecimento, dificilmente pode justificar o facto de que a uniformização das condições de importação só pode ser feita de maneira gradual por meio de uma referência à diferenciação por ele próprio criada. Uma regulamentação ainda vigente no Reino Unido foi mencionada na audiência, em especial, como um exemplo de regimes nacionais divergentes. Considero este ponto igualmente relevante para a interpretação do artigo 115.°, na medida em que salienta que, mesmo que o artigo 115.° seja interpretado restritivamente, como defendo que deve ser, a sua aplicação no sector em questão não deve ser excluída *a priori*. Na verdade, a sua aplicação é excluída nos Países Baixos, visto que, de acordo com a resposta dada pelo Governo daquele país a uma pergunta por mim formulada no decorrer da audiência, a «Invoer en Uitvoerwet» (lei sobre importações e exportações), ali em vigor, não pode ser considerada como uma medida autónoma de política comercial, para os efeitos do artigo 115.°, mas como um regime que permite a aplicação da política comercial comum.

4.5. *Conclusões no processo 242/84*

Tendo em atenção a precedente análise das anteriores decisões do Tribunal, parece-me desnecessário reconsiderar os argumentos de carácter económico, com que os vários governos sustentaram a posição que tomaram nestes processos, de que também deve ser possível apoiar no artigo 115.° uma política comercial diferenciada. O argumento avançado, em especial, pelo Governo francês de que, se assim não for, a totalidade da quota comunitária podia ser consumida em importações nos países do Benelux, sem cuidar do facto de que as quotas nacionais são baseadas nas necessidades de cada Estado-membro. Tendo em conta o maior custo de transporte para as exportações, deixou de haver razão para esperar que as mercadorias importadas por um dado Estado-membro (neste caso a Itália) sejam totalmente reexportadas para outros Estados-membros, especialmente pelo facto de que tudo leva a crer que, quinze anos após o termo do período de transição, já não subsistam grandes diferenças entre os preços dos produtos têxteis nacionais em questão. Mesmo que tais diferenças subsistam, de facto, no caso de produtos da mesma qualidade, a aplicação do artigo 115.° não ajudaria a eliminar as dificuldades experimentadas pela indústria têxtil de um Estado-membro devido às diferenças de preços intracomunitários. Ver-se-á no processo 59/84 que, nos Países Baixos, as importações dos produtos em questão de outros Estados-membros cresceram, de facto, mais rapidamente do que as importações de países terceiros. Finalmente, a aplicação do artigo 115.° não contribuiria, naturalmente, para que a indústria do Estado-membro interessado aumentasse as suas exportações para os outros Estados-membros.

Deste modo, com base na minha análise da jurisprudência do Tribunal, proponho que as questões colocadas pelo tribunal nacional sejam respondidas como segue:

1) os artigos 113.° e 115.° do Tratado, considerados nas suas relações recíprocas e à luz do sistema geral deste, devem ser interpretados no sentido de que a Comissão já não pode aplicar o artigo 115.° no domínio do comércio internacional de têxteis, após a celebração do convénio relativo ao comércio internacional de têxteis (Acordo Multifibras) e a adopção do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, no caso de o Estado-membro não adoptar quaisquer «medidas de política comercial em conformidade com o presente Tratado», na acepção do artigo 115.°;

2) o artigo 115.° do Tratado deve ser interpretado no sentido de que a expressão «medidas de política comercial, tomadas em conformidade com o presente Tratado, por qualquer Estado-membro», não se pode referir a uma repartição dos limites quantitativos comunitários entre os Estados-membros, tal como é prevista no anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82, nem a uma medida nacional para aplicação desse regulamento.

5. Conclusões no processo 59/84

5.1. *Pedidos no processo 59/84*

Vou agora ocupar-me do processo 59/84. Lembro, em primeiro lugar, ao Tribunal que, para além do pedido de que ele fosse considerado admissível, o requerimento apresentado por Tezi compreende essencialmente um pedido principal, um pedido subsidiário e um outro pedido subsidiário (de facto, trata-se de um fundamento principal e dois fundamentos subsidiários, em apoio do pedido de declaração de nulidade da decisão de autorização da Comissão de 14 de Dezembro de 1983). Para além destes, o requerimento introdutório contém o pedido de condenação da Comissão na reparação dos prejuízos sofridos pela recorrente. Na audiência, esta limitou-o ao pedido de que o Tribunal declarasse a Comunidade responsável quanto à concessão da autorização, objecto do pedido principal.

O pedido principal (o fundamento principal) tem, essencialmente, por fim obter a anulação da decisão de autorização da Comissão de 14 de Dezembro de 1983 (JO 1983, L 340, p. 2), por ser contrária ao Tratado, nomeadamente aos artigos 113.°, 9.° e 30.°

O pedido subsidiário (o fundamento subsidiário) tem por fim obter a anulação da decisão da Comissão de 14 de Dezembro de 1983, por ser contrária ao artigo 115.° do Tratado.

No segundo pedido subsidiário, pede-se que a decisão da Comissão seja declarada nula, por ser contrária ao artigo 190.° do Tratado. Todavia, como o recorrente renunciou a esta alegação na sua tréplica, não a tomarei em consideração.

Irei ocupar-me, sucessivamente, da excepção de inadmissibilidade invocada pela Comissão, quanto ao fundo da questão (no ponto 5.2), ao pedido principal e ao pedido subsidiário quanto ao fundo (ponto 5.3) e ao pedido de indemnização (ponto 5.4). Finalmente, no ponto 5.5, resumirei as minhas conclusões.

5.2. *Admissibilidade do pedido principal*

Tezi sustenta que a decisão de autorização em causa lhe diz respeito directa e individualmente, na acepção do segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE. Isto não foi contestado pelas outras partes. Uma vez que resulta com suficiente clareza dos autos que a referida autorização foi solicitada e concedida em consequência de um pedido de licença de importação apresentado por Tezi, penso que está suficientemente demonstrado, com base na jurisprudência do Tribunal, que o pedido de anulação da decisão de autorização não pode levantar problemas de admissibilidade a este respeito.

Segundo a *Comissão*, porém, o recurso entrou fora de prazo e é, por esse motivo, inadmissível. A este respeito, observa que a decisão de autorização nos termos do terceiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE chegara ao conhecimento de Tezi ou em 15 de Dezembro de 1983, dia em que as autoridades neerlandesas lhe comunicaram, por telefone, que os seus pedidos de licença de importação haviam sido recusados, ou, o mais tardar, em 21 de Dezembro de 1983, data em que Tezi devia ter recebido o ofício de 20 de Dezembro de 1983, através do qual as autoridades neerlandesas confirmavam a comunicação feita pelo telefone. Deste modo, segundo a Comissão, Tezi deveria ter interposto o seu recurso até 28 de Fevereiro de 1984 o mais tardar, ao passo que só o fez em 6 de Março de 1984.

No meu entender, a excepção de inadmissibilidade deve ser recusada. Resulta claramente dos autos e foi confirmado na audiência pelo Governo neerlandês, em resposta a uma questão que lhe foi colocada, que Tezi estava certa quando arguiu que nem a comunicação por telefone de 15 de Dezembro de 1983, nem o ofício de 20 de Dezembro de 1983 a habilitaram a ficar ciente da decisão de autorização, nomeadamente no que toca às razões na qual esta se baseou.

De acordo com a constante jurisprudência do Tribunal, o objectivo da obrigação de dar conhecimento das razões em que as decisões se baseiam é «dar às partes a oportunidade de defender os seus direitos, ao Tribunal a de exercer as suas funções de fiscalização e aos Estados-membros e a todos os nacionais interessados a de conhecer as circunstâncias em que a Comissão aplicou o Tratado» (isto foi afirmado pelo Tribunal em 4 de Julho de 1963, no seu acórdão no processo 24/62, Recueil 1963, p. 129 e 143). Em seguida, Tezi, a justo título, argumenta que, em tal situação, o período estabelecido no terceiro parágrafo do artigo 173.° para a interposição de recurso deve começar a correr, de acordo com o artigo 81.° do Regulamento Processual, a partir do décimo quinto dia seguinte à notificação da decisão através do Jornal Oficial (o que, no caso, ocorreu a 17 de Dezembro de 1983). A Comissão argumentou na sua tréplica, e o mesmo fez na audiência, que este limite temporal não deve ser aplicado, se o interessado teve conhecimento da decisão mais cedo. Com base no texto do artigo 81.° do Regulamento Processual e nas considerações do Tribunal no processo 24/62, acima referidas, acerca da importância, para os fins de protecção legal, da obrigação de expressar os motivos, considero que o argumento da Comissão apenas seria aceitável se a notificação prévia contivesse o texto integral da decisão, incluindo as razões em que assentou. Todavia, como já disse, este não é, claramente, o caso, neste processo. De acordo com as alegações apresentadas por Tezi, na sua réplica — que não foram contestadas pela Comissão —, foi apenas em Fevereiro de 1984, a seu pedido, que recebeu o texto integral da decisão, o qual era essencial para que pudesse exercer o seu di-

reito de recurso. Embora talvez tivesse sido possível obter o texto integral mais cedo, considero que, dadas as circunstâncias, é com razão que Tezi invoca o artigo 81.° do Regulamento Processual. Mais ainda, ao contrário da Comissão, penso que as duas semanas suplementares de que, desta forma, Tezi pôde dispor para interpor o seu recurso são absolutamente razoáveis, tanto mais que a notificação através do Jornal Oficial não continha ainda as razões da decisão. A recorrente necessitou, portanto, inquestionavelmente, dessas duas semanas para obter o texto integral da decisão e para o examinar, a fim de preparar o seu recurso.

Por conseguinte, entendo que a excepção de inadmissibilidade, deduzida pela Comissão, deve ser recusada. Uma vez que as razões que indiquei me parecem suficientes por si para sustentar esta conclusão, torna-se desnecessário considerar, adicionalmente, a jurisprudência do Tribunal, que Tezi citou na sua réplica e na audiência, para apoiar a sua posição (especialmente os acórdãos nos processos 88/76, Société pour l'exportation des sucres, Recueil 1977, p. 709; 76/79, Könecke, Recueil 1980, p. 665; e 730/79, Philip Morris, Recueil 1980, p. 2671, bem como as conclusões apresentadas nesses processos pelos advogados-gerais Reischl e Capotorti).

5.3. *Fundamentos, principal e subsidiário, invocados em apoio do pedido principal*

5.3.1. O *fundamento principal* da recorrente é, como se disse, o de que a decisão em causa contende com os artigos 113.°, 9.° e 30.° do Tratado. Os argumentos invocados por Tezi são essencialmente os mesmos que, mais tarde, utilizou no processo 242/84. Uma vez que a Comunidade tinha exercido, no sector em questão, a competência conferida pelo artigo 113.° com vista à execução da política comercial comum, a Comissão já não tinha poderes para autorizar os Estados-membros a tomar medidas de protecção, ao abrigo do artigo 115.°

De acordo com a minha argumentação no processo 242/84, não penso, porém, que esta conclusão possa ser alcançada somente através dos artigos do Tratado mencionados neste fundamento, do Acordo Multifibras e do Regulamento (CEE) n.° 3589/82. O fundamento subsidiário da recorrente, de que a decisão está em contradição com o artigo 115.°, deve igualmente ser considerado. Para ser breve, remeto, a este respeito, para a minha análise no processo 242/84.

5.3.2. Face às minhas anteriores considerações, entendo que procede o *fundamento subsidiário* da recorrente. A este respeito, basta-me lembrar ao Tribunal que, segundo a análise que fiz no processo 242/84, nem a divisão entre os Estados-membros dos limites quantitativos comunitários, tal como estabelece o anexo IV do Regulamento (CEE) n.° 3589/82 do Conselho, nem uma medida nacional, para aplicação dessa medida comunitária, podem ser encaradas como «medidas de política comercial, tomadas pelos Estados-membros, em conformidade com o presente Tratado, ou seja, a primeira condição para a aplicação do artigo 115.° do Tratado. Se fosse adoptada uma interpretação diferente, o Conselho poderia tornar possíveis, por um tempo indeterminado, novas infracções aos princípios da união aduaneira, através da aplicação do artigo 115.°; isto seria contrário ao requisito de que o artigo 115.° deve ser interpretado restritivamente, estabelecido na jurisprudência do Tribunal, acima mencionada, e aos princípios fundamentais referidos no n.° 7 do artigo 8.° e nos artigos 9.° e 30.° do Tratado. Quanto à primeira condição para a aplicação do artigo 115.°, somente pode referir-se, portanto, às medidas autónomas de política comercial tomadas pelos próprios Estados-membros, as quais, com a autorização da Comunidade, são temporariamente man-

tidas em vigor, após o termo do período de transição, na expectativa da instauração de um sistema integral de medidas de política comercial comum. Ainda que se considere que, com base no texto do artigo 115.° e no acórdão Donckerwolcke, o Conselho tem o poder de autorizar os Estados-membros a adoptar novas medidas autónomas de política comercial, isto não poderia justificar, pelas razões expostas acima, uma interpretação extensiva dos termos claros do primeiro requisito para a aplicação do artigo 115.°, de modo a abranger as medidas de política comercial da própria Comunidade diferenciadas, segundo os Estados-membros (ou medidas nacionais adoptadas para a aplicação daquelas).

Mesmo que o Tribunal decidisse acolher os pontos de vista expressos, nesta matéria, pela Comissão e pelos governos dos Países Baixos e do Reino Unido, que intervieram no processo 59/84, considero que a decisão em causa está em conflito com a jurisprudência do Tribunal, acima referida, que exige uma interpretação e uma aplicação restritivas do artigo 115.°

De acordo com o preâmbulo da decisão em causa, de 14 de Dezembro de 1983 (que se encontra junta ao recurso de Tezi), ela baseou-se, principalmente, nas seguintes considerações gerais:

a) um pedido, datado de 6 de Setembro de 1983, apresentado pelos governos dos países do Benelux, a fim de obterem autorização para excluir do tratamento comunitário os calções, *shorts* e calças de fazenda para homens e rapazes e as calças para senhoras, raparigas e crianças, classificados nas subposições ex 61.01 B V e ex 61.02 B II da pauta aduaneira comum (categoria 6), originários de Macau e postos em livre prática nos outros Estados-membros (primeiro considerando);

b) algumas considerações relativas à natureza e ao conteúdo das medidas de política comercial, tomadas pela própria Comunidade, e diferenciadas segundo os Estados-membros, tendo como resultado «disparidades que subsistem nas condições às quais estão sujeitas, actualmente, as importações dos produtos em questão, nos diferentes Estados-membros, condições essas que só gradualmente podem ser uniformizadas» (segundo, terceiro e quarto considerandos);

c) um considerando segundo o qual «essas disparidades existentes nas medidas de política comercial aplicadas pelos Estados-membros ocasionaram desvios dos fluxos comerciais e que, desde Janeiro de 1983, os países do Benelux tinham colocado em livre prática uma quantidade dos produtos em causa, originários do país terceiro em questão, da ordem de, aproximadamente, 43 % da quota admitida para importação directa» (sexto considerando);

d) considerandos que indicam que a quantidade total dos produtos em questão, importados de países terceiros, tinham aumentado de 22 503 000 peças, em 1981, para 23 497 000 peças em 1982, das quais 14 105 000 peças haviam sido importadas no primeiro semestre de 1983 (sétimo considerando), enquanto os preços dos produtos em questão, originários de Macau, eram cerca de 50 % mais baixos do que os dos produtos similares dos países do Benelux (oitavo considerando), onde a produção de artigos similares tinha diminuído de 30 486 000 peças em 1980 para 29 455 000 peças em 1982 (estimativa), onde a quota-parte do mercado nacional tinha caído de 54 % em 1981, para 53 % em 1982 (estimativa) (nono considerando) e onde «o pessoal se tinha tornado excedentário, tendo o

número de pessoas empregadas no sector em questão, nos Países Baixos, diminuído de 8 600 em 1980 para 6 300 em 1982» (décimo considerando);

e) um considerando segundo o qual, «se outras importações indirectas ocorressem, a acrescentar às que já tinham sido efectuadas, essas dificuldades poderiam aumentar ainda mais e pôr em perigo a consecução dos objectivos pretendidos pelas medidas de política comercial acima referidas» (undécimo considerando);

f) um considerando em que se declara que «não é viável, a curto prazo, aplicar métodos através dos quais os outros Estados-membros possam trazer a necessária cooperação» (duodécimo considerando, repetido no décimo terceiro do texto apresentado ao Tribunal);

g) um considerando final, segundo o qual estavam pendentes «pedidos de licença de importação de 329 559 peças junto das autoridades do Estado-membro que tinha apresentado o pedido e que, face a esta grande quantidade, há razões para considerar estes pedidos como abrangidos pela autorização da Comissão» (décimo quinto considerando); de acordo com o considerando décimo quarto, essa autorização considerava-se justificada pelas considerações acima indicadas.

Estes considerandos não tomam em linha de conta, especialmente, os requisitos para a aplicação do artigo 115.°, isto é, que «as diferenças entre tais medidas provocam dificuldades económicas em um ou mais Estados-membros» e que a Comissão apenas os pode autorizar a «adoptar as medidas de protecção necessárias». Em primeiro lugar, a afirmação, no quarto considerando, de que «subsistem disparidades entre as condições às quais estão sujeitas, actualmente, as importações dos produtos em questão nos diversos Estados-membros» é incorrecta. O que acontece é que as disparidades não «subsistem» mas foram provocadas justamente pelas normas comunitárias. No entanto, considero que, em especial, o nexo causal entre as supostas disparidades e as alegadas dificuldades económicas existentes nos Países Baixos, pelas razões apontadas, carece de demonstração e é, de qualquer modo, improvável. Primeiramente, não foi alegado, e muito menos provado que, quando a autorização foi concedida, em 1983, as importações indirectas dos produtos em questão, originários de Macau, tinham, de facto, aumentado. Os números apresentados no sétimo considerando referem-se apenas ao primeiro semestre de 1983 e não evidenciam qualquer aumento relativamente a 1982. O aumento das importações de tais produtos, de todos os países terceiros, foi inferior a 5 %, entre 1980 e 1982. Que este aumento ou o aumento (que não foi provado) em 1983 tenham sido a causa da queda do emprego de mais de 25 % entre 1980 e 1982 é algo que não ficou demonstrado e que parece extremamente improvável. A influência que o aumento das importações dos produtos em questão, manufacturados em outros Estados-membros, teve sobre a diminuição da produção nos Países Baixos (da ordem dos 3 %) não é sequer examinada na decisão. Todavia, de acordo com o pedido feito pelo Ministério dos Assuntos Económicos neerlandês, o qual foi também apresentado em Tribunal pela recorrente, o aumento das importações de outros Estados-membros, no período compreendido entre 1980 e Junho de 1983, foi consideravelmente maior, em cada ano, do que o aumento das importações de todos os países terceiros (as quais até diminuíram sensivelmente, pelo menos até 1982, inclusive). Ressalta ainda do referido pedido que as importações neerlandesas de produtos originários de Macau e postos em livre prática em outros Estados-membros declinaram consideravelmente desde 1981. Neste ano,

essas importações ainda atingiram 63 % da subquota neerlandesa do contingente comunitário; em 1982, tinham caído para 49 % e em 1983 (até ao momento da apresentação do pedido) para 42 % da subquota dos Países Baixos. De acordo com o ministério responsável pelo pedido, mesmo as importações, directas e indirectas, de outros países terceiros caíram consideravelmente, como já foi dito, entre 1981 e 1 de Agosto de 1983.

Face a estas considerações, a minha conclusão é de que, mesmo não tendo em conta o facto de não ter sido preenchido o primeiro requisito para a aplicação do artigo 115.° do Tratado CEE, o fundamento subsidiário da recorrente, de que a decisão em causa é contrária àquele artigo, deve ser considerado procedente, quando examinado à luz do texto desse artigo e da jurisprudência do Tribunal, acima referida, sobre a matéria.

5.4. *O pedido de indemnização por perdas e danos tal como foi definido na audiência*

Já assinalei que, na audiência, a recorrente reduziu o seu pedido de indemnização ao pedido de que a Comunidade seja declarada responsável quanto à concessão da autorização contestada no pedido principal.

Embora na sua tréplica a Comissão tenha expressado dúvidas acerca da admissibilidade do pedido de indemnização (fazendo referência ao acórdão do Tribunal de 12 de Abril de 1984, no processo 281/82, Unitrex, Recueil 1984, p. 1969), não invocou uma excepção formal de inadmissibilidade a esse respeito. Uma vez que não encontrei, nem neste acórdão, nem em outras decisões do Tribunal, quaisquer razões para pôr em dúvida a admissibilidade deste pedido nas circunstâncias do caso em apreço, não vejo razão para sugerir que o Tribunal, por sua iniciativa, levante essa questão. Do mesmo modo que a recorrente, considero incerto que a propositura de uma acção de perdas e danos no tribunal nacional, baseada na ilegalidade da decisão em causa da Comissão e da subsequente decisão nacional, alicerçada na decisão da Comissão, pudesse constituir uma efectiva protecção judicial para a recorrente (o que, de acordo com a parte final do n.° 11 do acórdão do Tribunal no processo Unifrex, é um requisito para a declaração de inadmissibilidade). A este propósito, remeto à argumentação da recorrente na audiência, que, aliás, não foi contestada pela Comissão. Penso, também, que a recorrente teve razão em referir-se, durante a audiência, aos princípios relativos à boa administração da justiça e à economia processual, nos quais o Tribunal se baseou no seu acórdão proferido no processo 43/72, Merkur (Recueil 1973, p. 1070).

O pedido de indemnização de Tezi diz respeito à perda de juros e aos custos de armazenagem, no período compreendido entre 1 de Dezembro de 1983 e 1 de Janeiro de 1984. A Comissão sustenta que o montante dos prejuízos deve ser reduzido do montante correspondente a 20 000 peças que, entretanto, de acordo com um telex enviado por Tezi à Comissão em 12 de Dezembro de 1983, foram vendidas na República Federal da Alemanha. Na sua réplica, a recorrente admitiu ter vendido aquela quantidade, mas por menos 2 HFL em cada peça, do que teria obtido nos Países Baixos. Como já assinalei, a fixação do montante exacto dos prejuízos é, porém, irrelevante neste processo, uma vez que a recorrente, por ora, apenas pede ao Tribunal que reconheça a responsabilidade da Comunidade.

Segundo a Comissão, o pedido de indemnização de Tezi é infundado, em qualquer hipótese, dado que os artigos 113.° e 115.° — partindo do princípio que a Comissão os infringiu — não constituem normas superiores de direito, destinadas a proteger os particu-

lares. Na sua réplica, a recorrente contestou esta posição, apoiando-se no acórdão do Tribunal de 14 de Julho de 1967, proferido nos processos apensos 5, 7 e 13 a 24/66 (Kampffmeyer, Recueil 1967, p. 317). A recorrente refere também, a justo título, na sua réplica, que (porque não se podia basear no artigo 115.°) a decisão de autorização era igualmente incompatível com os artigos 9.° e 30.° do Tratado, os quais, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, destinam-se sempre a proteger os particulares. Segundo Tezi, resulta claramente da decisão de aplicação da Comissão 80/47 (JO 1980, L 16, p. 14; EE 11, fasc. 12, p. 34), especialmente do seu artigo 3.°, n.os 3 e 5, que a própria Comissão reconhece que o artigo 115.° se destina a proteger os interesses dos requerentes de licenças de importação.

No meu entender, a questão de saber se a decisão de autorização em causa deve ou não ser considerada como um acto normativo, abrangido pelas restrições estabelecidas na jurisprudência do Tribunal sobre responsabilidade extracontratual, não precisa, eventualmente, de ser examinada. A Comissão considera que a questão deve ter uma resposta afirmativa. Na minha opinião, todavia, precisamente por causa do sistema definido na decisão geral de aplicação 80/47, já mencionada, considero esse ponto de vista altamente questionável. Penso que resulta claramente do artigo 3.°, n.° 2, alínea b), e n.° 5, que autorizações como a do caso vertente apenas podem ser concedidas em resposta a um ou mais pedidos concretos de licença de importação. Na audiência, a Comissão, em resposta a perguntas por mim formuladas, sustentou que essas disposições devem ser interpretadas de forma mais lata e não devem obstar a um pedido de autorização, na acepção do artigo 3.°, mesmo quando não tenha sido apresentado nenhum pedido de licença de importação. Mas, tendo em atenção a jurisprudência do Tribunal respeitante à necessidade de interpretar e aplicar restritivamente o artigo 115.°, considero inaceitável essa interpretação ampla da Decisão 80/47. Considero ainda o parecer da Comissão incompatível com a sua própria aceitação de que a decisão em causa dizia respeito, directa e individualmente, à recorrente, nos termos do artigo 173.° do Tratado. Em última análise, como já assinalei, não considero, porém, estritamente necessário que o Tribunal se pronuncie nesta matéria. Mesmo que, no caso em apreço, se tratasse de um acto normativo, acredito, com efeito, que tenha havido uma violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito destinada a proteger os particulares, no sentido definido pela jurisprudência do Tribunal, desde o seu acórdão no processo 5/71, Schöppenstedt (Recueil 1971, p. 985, n.° 11 dos fundamentos da decisão) e mais tarde especificado no seu quarto acórdão sobre «leite em pó» (acórdão de 25 de Maio de 1978, nos processos apensos 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Recueil 1978, p. 1225, n.° 6). Pelas razões já mencionadas, considero que, neste caso, a Comissão excedeu, manifesta e gravemente, os poderes que lhe confere o artigo 115.°, infringindo, deste modo, os artigos 9.° e 30.° do Tratado, os quais são disposições fundamentais, destinadas a proteger os particulares.

Consequentemente, considero igualmente procedente o pedido da recorrente de que a Comunidade seja considerada responsável, nos termos do segundo parágrafo do artigo 215.° do Tratado CEE, pelos prejuízos que sofreu, como resultado da decisão de autorização em causa.

5.5. *Conclusões no processo 59/84*

Em conclusão, proponho que o Tribunal, no processo 59/84:

a) declare nula a decisão da Comissão de 14 de Dezembro de 1983, que autorizou o Reino da Bélgica, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos a excluir do tratamento comunitário os calções, *shorts* e calças de fazenda para homens e rapazes e as calças para senhoras, raparigas e crianças, originários de Macau;

b) declare a Comunidade responsável, nos termos do segundo parágrafo do artigo 215.° do Tratado CEE, pelo prejuízo causado à recorrente em virtude da referida decisão, não sendo necessário que o Tribunal determine o valor do prejuízo a ser pago à recorrente no âmbito do presente processo;

c) condene a Comissão a pagar as despesas do processo;

d) condene os governos do Reino dos Países Baixos e do Reino Unido, que intervieram em apoio da Comissão, a suportar as suas próprias despesas, uma vez que não reclamaram a condenação, nas mesmas, da parte vencida.