ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
13 de Dezembro de 1967 *

No processo 17/67,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Bundesfinanzhof (tribunal tributário federal), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Firma Max Neumann

e

Hauptzollamt Hof/Saale,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade e a interpretação do Regulamento n.° 22, adoptado em 4 de Abril de 1962 pelo Conselho da CEE (JO, p. 959), e sobre a validade do Regulamento n.° 135/62, adoptado em 7 de Novembro de 1962 pela Comissão da CEE (JO, p. 2621),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: R. Lecourt, presidente, A. M. Donner e W. Strauß, presidentes de secção, A. Trabucchi, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars e P. Pescatore, juízes,

advogado-geral: K. Roemer
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

* Língua do processo: alemão.

Fundamentos da decisão

Por despacho de 25 de Abril de 1967, que deu entrada no Tribunal em 16 de Maio seguinte, o Bundesfinanzhof submeteu ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, quatro questões prejudicais relativas à validade e à intepretação do Regulamento n.° 22 do Conselho, de 4 de Abril de 1962, e à validade do Regulamento n.° 135/62 da Comissão, de 7 de Novembro de 1962.

O quadro jurídico destas questões é constituído, nos termos do despacho em causa, pela aplicação às importações de frangos abatidos provenientes de países terceiros de um «montante suplementar» ao direito nivelador fixado pelo Regulamento n.° 135/62 da Comissão, ao abrigo do Regulamento n.° 22/62 do Conselho e do Regulamento n.° 109/62 da Comissão.

Quanto à primeira questão

Nesta primeira questão, pergunta-se se o Tratado confere às instituições da Comunidade «o direito de estabelecerem regimes de direito nivelador directamente aplicáveis nos Estados-membros, como o Conselho fez pelo seu Regulamento n.° 22», e, em caso de resposta afirmativa, se tais direitos niveladores constituem direitos aduaneiros ou impostos; finalmente, se o Tratado «tem por efeito transferir para a Comunidade o poder de legislar» em matérias relativas à soberania fiscal dos Estados.

Nos termos do artigo 38.°, n.° 2, do Tratado, as regras previstas para o estabelecimento do mercado comum são aplicáveis aos produtos agrícolas, salvo disposição em contrário dos artigos 39.° a 46.°

O conjunto destas disposições pode constituir derrogação a qualquer daquelas regras, nomeadamente às enunciadas nos artigos 18.° e seguintes.

Pelo facto de estes artigos não estarem expressamente referidos como excepções à regra do artigo 38.°, n.° 2, não se pode, por consequência, argumentar no sentido da necessidade de aplicar aos produtos agrícolas exclusivamente as regras da pauta aduaneira comum, em vez de um regime especial de direito nivelador.

O mesmo artigo 38.°, no seu n.° 4, estipula que o funcionamento e desenvolvimento do mercado comum para os produtos agrícolas, para os quais se previram as disposições muito gerais do n.° 2, «devem» ser acompanhados da adopção de uma política agrícola comum por parte dos Estados-membros.

Após ter fixado como finalidades da política agrícola comum em especial o desenvolvimento racional da produção, o aumento do rendimento individual e a estabilização dos mercados, o Tratado prevê, no artigo 40.°, n.° 2, que, para alcançar estes objectivos, «será criada uma organização comum dos mercados agrícolas».

Por fim, o artigo 40.°, n.° 3, estipula expressamente que a organização comum em causa pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.° e, «nomeadamente», regulamentação dos preços e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.

Os regimes de direito nivelador, como os que resultam do Regulamento n.° 22 do Conselho, são destinados a alcançar os objectivos definidos no artigo 39.° e dependem das medidas previstas nos artigos seguintes do Tratado.

Com efeito, embora estes regimes sejam essencialmente, de acordo com o artigo 40.°, n.° 3, simultaneamente instrumentos da regulamentação de preços e mecanismos comuns de estabilização dos produtos agrícolas na importação, deve observar-se que estes conceitos não são enunciados de modo limitativo pelo referido artigo.

Ao instituir, para os produtos agrícolas, um sistema regulador de preços e de estabilização do mercado, o regime dos direitos niveladores constitui uma das bases da «organização comum dos mercados agrícolas» prevista no artigo 40.°, n.° 2.

Um regime de direitos niveladores que preencha estas condições está em conformidade com o Tratado e, ao abrigo da disposição expressa do terceiro parágrafo do n.° 2 do artigo 43.°, podia ser objecto, desde o período transitório, de regulamentos do Conselho.

O direito nivelador, dependente do Tratado e não da lei nacional, simultaneamente aplicável em todos os Estados-membros e não num só, que exerce um papel regulador do mercado, não no âmbito nacional mas no de uma organização comum e que se define por referência a um nível de preços fixado em razão dos objectivos do mercado comum, com taxa móvel e susceptível de variar em função dos imprevistos da conjuntura, aparece assim como um encargo regulador do comércio externo ligado a uma política comum de preços, quaisquer que sejam as semelhanças que possa ter quer com um imposto quer com um direito aduaneiro.

O Regulamento n.° 22, que institui um regime de direitos niveladores, é, de acordo com o artigo 189.°, «obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros».

Este regime aplica-se, pois, com a mesma força obrigatória em todos os Estados-membros, no quadro da ordem jurídica comunitária que eles instituíram e que foi, por efeito do Tratado, integrada nos seus sistemas jurídicos.

Os Estados conferiram, pois, às instituições comunitárias o poder de tomar medidas de imposição de direitos niveladores, como as que são objecto do Regulamento n.° 22, submetendo assim os seus direitos de soberania a uma limitação correspondente.

Na medida em que, mais particularmente, se trata de elementos da soberania fiscal, essa consequência corresponde perfeitamente ao sistema do Tratado.

Resulta deste conjunto de elementos que a validade do referido Regulamento n.° 22 do Conselho, não pode ser afectada pela natureza aduaneira, fiscal, ou outra, do direito nivelador.

Quanto à segunda questão

O Tribunal é convidado a esclarecer se o artigo 6.°, n.os 3 e 4, do Regulamento n.° 22, deve ser interpretado como conferindo unicamente ao Estado-membro importador, com exclusão das instituições da Comunidade, o poder de fixar um direito nivelador suplementar.

O artigo 6.°, n.° 3, dispõe que «no caso de os preços de oferta franco-fronteira caírem abaixo do preço-limite» o montante dos direitos niveladores é «aumentado, em cada Estado-membro, de um montante igual à diferença entre o preço de oferta franco-fronteira e o preço-limite».

O n.° 4 do mesmo artigo estipula que são determinadas pela Comissão ou, sendo caso disso, pelo Conselho, após parecer do Comité de Gestão, dado nos termos do processo previsto no artigo 17.°, «as modalidades de fixação» dos montantes suplementares.

O mesmo preceito dá ao Estado-membro importador o poder de determinar e de receber esses montantes suplementares, sob condição de notificação imediata aos outros Estados-membros e à Comissão.

Finalmente, «as medidas a tomar em comum pelos Estados-membros são determinadas de acordo com o processo previsto no artigo 17.°».

Estes preceitos distinguem, por um lado, a determinação das «modalidades de fixação» dos montantes suplementares, por outro lado, a fixação dos próprios montantes desses suplementos e, por fim, a sua cobrança.

O processo de determinação das modalidades gerais de fixação dos montantes suplementares depende da Comissão ou, sendo caso disso, do Conselho, que decide após parecer do Comité de Gestão, e é objecto do Regulamento n.° 109/62 da Comissão.

A fixação dos próprios montantes depende do Estado-membro importador que decidiu tomar a medida, sendo da competência da Comissão ou, se for caso disso, do Conselho, quando é tomada a decisão de elaborar uma medida comum.

Por fim, a cobrança dos montantes suplementares depende do Estado-membro importador.

Não há contradição entre estas distinções e o disposto no artigo 6.°, n.° 3, segundo o qual o montante dos direitos niveladores é aumentado «em cada Estado-membro» de um montante suplementar.

Esta disposição não fixa, com efeito, qualquer competência do Estado-membro, mas limita-se a precisar o âmbito geográfico da medida.

O Regulamento n.° 109/62 organizou o processo de fixação desses montantes com base na competência do Estado-membro importador, à qual se acrescenta a competência da Comissão ou, sendo caso disso, do Conselho, para as medidas a tomar em comum no quadro do artigo 17.° do Regulamento n.° 22.

Resulta, aliás, da fundamentação do Regulamento n.° 135/62, que este foi o processo seguido para a fixação dos montantes suplementares em litígio, pois que, após ter verificado que a República Federal da Alemanha «cobra já montantes suplementares sobre as importações de galinhas e frangos abatidos, provenientes de países terceiros», a Comissão fixou um montante suplementar uniforme de acordo com o processo do artigo 17.° do Regulamento n.° 22.

Resulta destes diversos elementos que o artigo 6.°, n.os 3 e 4, do Regulamento n.° 22 do Conselho, dá poderes ao Estado-membro importador para fixar o montante suplementar ao direito nivelador, sob reserva da adopção das medidas a tomar em comum no âmbito do processo previsto no artigo 17.°

Quanto à terceira questão

Na terceira questão, pergunta-se se o Regulamento n.° 135/62 viola os Regulamentos n.° 22 do Conselho e n.° 109/62 da Comissão, «tendo em conta que, enquanto estes dois textos prevêem um direito nivelador suplementar no caso de o preço de oferta cair abaixo do preço-limite, o Regulamento n.° 135/62, de acordo com as alegações da recorrente, não toma em conta o preço de oferta para fixar o direito nivelador suplementar, ou não o toma suficientemente em conta».

Nos termos do artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 22, o direito nivelador é aumentado sempre que «o preço de oferta franco-fronteira na importação cai abaixo do preço-limite», sendo tal aumento igual «à diferença entre o preço de oferta franco-fronteira e o preço-limite».

Foi por aplicação destas disposições que, de acordo com o n.° 4 do mesmo artigo, as medidas que se previa deverem ser decretadas em comum pelos Estados-membros foram tomadas pelo Regulamento n.° 135/62, cuja validade está posta em causa.

Resulta da natureza comum destas medidas que elas não podem depender do preço de oferta franco-fronteira de uma determinada importação.

O artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 22 visa, além disso, como se afirma no seu preâmbulo e de acordo com a referência geral do mercado mundial, não um preço de oferta individual, mas «os» preços de oferta franco-fronteira.

Tal é, afinal, o sentido do Regulamento n.° 109/62 que, no seu preâmbulo, sublinha que a fixação do montante suplementar só pode ser efectuada «de maneira uniforme» para todas as importações efectuadas por qualquer Estado-membro.

O preço de oferta fixado segundo este processo subsiste até à sua modificação ou à supressão, de acordo com o artigo 2.° do Regulamento n.° 109/62.

Uma importação individual a preço mais elevado do que o preço de oferta considerado pelo Regulamento n.° 135/62 não pode, portanto, pôr em causa a sua validade, pois ele não é afectado pela circunstância realçada pelo acórdão de reenvio, segundo a qual o regulamento não teria, ou teria insuficientemente, tido em conta o preço de oferta de uma determinada importação, aliás posterior a esse regulamento.

Quanto à quarta questão

Com esta questão pretende-se saber se a validade do Regulamento n.° 135/62 é afectada pela disposição que fixa a sua entrada em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Sustentou-se, com efeito, que uma entrada em vigor imediata é fonte de insegurança jurídica, que o artigo 191.° do Tratado estipula aliás que, em princípio e salvo excepção, os regulamentos devem entrar em vigor no vigésimo dia posterior à sua publicação e que, enfim, o artigo 12.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 22, exclui as mercadorias em trânsito da aplicação das medidas de protecção.

Nos termos do artigo 191.° do Tratado, os regulamentos entram «em vigor na data por eles fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia seguinte ao da publicação».

O Tratado confia, assim, à instituição de que o regulamento emana o cuidado de precisar a data da sua entrada em vigor.

É só no silêncio do regulamento que a sua data de entrada em vigor é fixada no vigésimo dia posterior à publicação.

Não se pode, no entanto, considerar que esta ampla liberdade concedida aos autores de um regulamento exclui qualquer controlo jurisdicional, especialmente no que respeita a um eventual efeito retroactivo.

Não se pode, sem prejudicar uma legítima preocupação de segurança jurídica, recorrer sem motivo à determinação da imediata entrada em vigor.

Embora o Regulamento n.° 135/62 se não pronuncie a tal respeito no preâmbulo, o Tribunal encontra, contudo, nas suas disposições, razões sérias para considerar que qualquer lapso de tempo entre a publicação e a entrada em vigor poderia ser, no caso concreto, prejudicial à Comunidade.

Isto porque um tal prazo podia, com efeito, ter suscitado uma precoce e intensa corrente de transacções, que teria contrariado a própria aplicação do artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 22.

Não se pode, finalmente, encontrar qualquer analogia entre as regras da entrada em vigor de um regulamento, fixadas no artigo 191.° do Tratado, e o disposto no artigo 12.°, n.° 2, do Regulamento n.° 22, que exclui as mercadorias em trânsito da

aplicação das medidas de protecção tomadas por um Estado-membro, cujas disposições particulares não podem ser alargadas para além do seu próprio objecto.

A validade do Regulamento n.° 135/62 não é, pois, afectada pelo disposto no seu artigo 2.°, que prevê uma entrada em vigor imediata, até porque as transacções ocorridas no momento dessa entrada em vigor sempre escapariam à sua aplicação.

Quanto às despesas

As despesas efectuadas pelo Conselho e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o Bundesfinanzhof, compete a este órgão jurisdicional decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

vistos os autos,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as alegações apresentadas pelo Conselho e pela Comissão das Comunidades, bem como por uma das partes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral,

vistos os artigos 18.°, 23.°, 38.° a 46.°, 177.°, 191.° e o anexo I do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

visto o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, nomeadamente o seu artigo 20.°,

vistos os Regulamentos n.° 22 do Conselho (JO 1962, p. 959), n.° 135/62 da Comissão da CEE (JO 1962, p. 2621) e n.° 109/62 da Comissão (JO 1962, p. 1939),

visto o Regulamento Processual do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas a título prejudicial pelo Bundesfinanzhof, por despacho de 25 de Abril de 1967, declara:

1) O Tratado que institui a CEE confere às instituições da Comunidade o direito de estabelecer regimes de direito nivelador directamente aplicáveis nos Estados-membros, como o Conselho fez pelo Regulamento n.° 22,

de 4 de Abril de 1962; por consequência, a validade deste regulamento não pode ser afectada pela natureza aduaneira ou fiscal do direito nivelador assim instituído;

2) Os n.os 3 e 4 do artigo 6.° do Regulamento n.° 22 concedem ao Estado-membro importador o direito de fixar o montante suplementar ao direito nivelador, com reserva das medidas comuns a tomar no quadro do processo previsto no artigo 17.°;

3) A validade do Regulamento n.° 135/62 da Comissão não é afectada, face aos Regulamentos n.° 22 do Conselho e n.° 109/62 da Comissão, pela circunstância de ele não ter tido em consideração o preço de oferta individual para fixar o direito nivelador suplementar;

4) A validade do Regulamento n.° 135/62 da Comissão não é afectada pelo disposto no seu artigo 2.°, que prevê a sua imediata entrada em vigor;

e decide:

Compete ao Bundesfinanzhof decidir sobre as despesas do presente processo.

Lecourt Donner Strauß Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Dezembro de 1967.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt