CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 16 de Fevereiro de 1995 *

A — Introdução

1. O litígio no processo principal, que corre seus termos no Tribunale di Trieste, tem por objecto um imposto de consumo sobre as bananas frescas que a Lei italiana n.° 986/64, de 9 de Outubro de 1964 [1], instituiu a partir de 1 de Janeiro de 1965. O montante deste imposto foi sendo aumentado com o decurso dos anos.

2. Já por diversas vezes o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre este imposto. Em dois acórdãos de 7 de Maio de 1987, o Tribunal declarou que o mesmo era incompatível com o artigo 95.° do Tratado CEE, na medida em que era cobrado sobre as bananas originárias de outros Estados-Membros [2] ou sobre as bananas originárias de países terceiros que se encontravam em livre prática na Comunidade [3]. O Tribunal reconheceu que o imposto em questão tinha a natureza de imposição interna na acepção do artigo 95.° (e não de encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro na acepção dos artigos 9.° e 12.° do Tratado CE), embora a produção italiana de bananas fosse insignificante [4]. Além disso, o Tribunal declarou que o imposto em questão constituía uma medida proteccionista na acepção do artigo 95.°, segundo parágrafo, porque era susceptível de proteger a produção italiana de frutas [5].

3. No início do mês de Abril de 1990 [6], a sociedade Chiquita importou para Itália dois lotes de bananas provenientes da Colômbia e das Honduras. A fim de evitar o pagamento do imposto de consumo já referido, recorreu ao Pretore di Trieste argumentando que o imposto em questão violava o direito comunitário. O Pretore acolheu o seu ponto de vista e proferiu uma decisão provisória autorizando a sociedade Chiquita a importar as bananas para a Itália sem pagar o imposto de consumo.

Pouco tempo depois, a sociedade Chiquita importou para Itália dois outros lotes de bananas provenientes da Colômbia e de Santa Lúcia. Para esse efeito, obteve do Pretore di Trieste uma nova decisão provisória que lhe permitia proceder à importação sem ter de pagar o imposto de consumo.

* Língua original: alemão.

1 — GURI n.° 264 de 27.10.1964, p. 4580.

2 — Acórdão Comissão/Itália (184/85, Colect., p. 2013).

3 — Acórdão Co-Frutta (193/85, Colect., p. 2085).

4 — Acórdão Co-Frutta, já referido na nota 3, n.os 10 a 13.

5 — Acórdão Comissão/Itália, já referido na nota 2, n.° 13; acórdão Co-Frutta, já referido na nota 3, n.° 22.

6 — Segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, esta remessa devia chegar a Trieste em 7 de Abril de 1990.

4. A Amministrazione delle finanze dello Stato (administração italiana das alfândegas) pediu a este propósito ao Tribunale di Trieste, no âmbito do processo principal, que declarasse nos dois processos a legalidade do imposto controvertido e a boa razão da sua cobrança. O Tribunale di Trieste ordenou a apensação dos dois processos.

5. A Lei n.° 428/90, de 29 de Dezembro de 1990 [7], aboliu o imposto de consumo sobre as bananas. Todavia, segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, esta lei não produzia efeitos retroactivos, de forma que não há que a ter em consideração no presente processo.

6. No decurso do processo no Tribunale di Trieste, o Tribunal de Justiça proferiu, em 9 de Junho de 1992, o seu acórdão no processo Simba [8], que tinha também por objecto a compatibilidade do imposto de consumo controvertido com o direito comunitário. No processo que deu origem a esse acórdão, as empresas interessadas (de que também fazia parte a sociedade Chiquita) tinham importado para Itália bananas provenientes directamente de Estados terceiros. O Tribunal de Justiça confirmou nessa decisão que o imposto de consumo em litígio constituía uma imposição interna na acepção do artigo 95.° do Tratado CE [9]. Sublinhou que essa disposição apenas era aplicável aos produtos importados dos outros Estados-Membros e que, por isso, não abrangia os produtos importados directamente de Estados terceiros [10].

7. O Tribunal de Justiça declarou, por outro lado, que o Tratado CE não continha, relativamente às trocas comerciais com países terceiros, qualquer regra semelhante ao artigo 95.° e, por conseguinte, que o imposto em questão não constituía qualquer violação do artigo 113.° do Tratado [11]. Prosseguindo a sua fundamentação, o Tribunal declarou nos n.os 19 a 22 do seu acórdão:

«19. Todavia, embora o Tratado, em si, não contenha disposições que proíbam eventuais discriminações na aplicação de imposições internas aos produtos directamente importados de Estados terceiros, nos presentes casos devem ser tomados em conta acordos internacionais entre a Comunidade e países terceiros de origem dos lotes de bananas, os quais contêm, eventualmente, cláusulas susceptíveis de influenciar a solução dos litígios nos processos principais (v. o acórdão de 10 de Outubro de 1978, já referido) [12].

20. Nos termos do n.° 2 do artigo 139.° da referida terceira Convenção ACP-CEE, a Comunidade e os seus Estados-membros comprometem-se, nos termos do regime geral de trocas comerciais, a não utilizar

7 — Publicado no suplemento do GURI n.° 10 de 12.1.1991.

8 — C-228/90 a C-234/90, C-339/90 e C-353/90, Colect., p. I-3713.

9 — Já referido na nota 8, n.° 12.

10 — Já referido na nota 8, n.° 14.

11 — Já referido na nota 8, n.os 17 e 18.

12 — O Tribunal de Justiça remetia neste caso para o acórdão que proferiu no processo Hansen (148/77, Recueil, p. 1787).

medidas proteccionistas em relação a produtos importados dos Estados ACP.

21. Nos citados acórdãos de 7 de Maio de 1987, o Tribunal de Justiça sublinhou expressamente a natureza proteccionista, em relação à produção nacional de fruta de mesa do Estado-membro em causa, de imposições como o imposto nacional de consumo.

22. No presente caso compete aos tribunais *a quo*, depois de terem interrogado o Tribunal de Justiça através de questões prejudiciais sobre a respectiva interpretação, determinar se as disposições dos acordos internacionais são susceptíveis de vedar efectivamente a cobrança pelos Estados-membros de imposições como o imposto sobre o consumo de lotes de bananas frescas directamente importadas dos Estados terceiros em causa.»

Finalmente, o Tribunal de Justiça observou que um direito como o imposto de consumo em litígio não é devido quando a disposição nacional que institui esta imposição seja «incompatível com as normas do direito comunitário convencional que atribuem direitos aos particulares» [13].

13 — Já referido na nota 8, n.º 28.

8. Na sequência desse acórdão, a sociedade Chiquita pagou o imposto de consumo sobre as bananas importadas das Honduras. Pelo contrário, continua a recusar pagar este imposto relativamente às importações provenientes da Colômbia e de Santa Lúcia em virtude de ser contrário, sob esse aspecto, ao artigo 3.º do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 30 de Outubro de 1947 (a seguir «GATT») e às disposições constantes dos acordos celebrados entre os Estados ACP e a Comunidade Europeia (a seguir «Convenções de Lomé»).

9. Em consequência, o Tribunale di Trieste submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) À luz do acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Junho de 1992, proferido nos processos apensos C-228/90 a C-234/90, C-339/90 e C-353/90, e com especial referência ao alcance do direito comunitário convencional, o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) e as Convenções ACP-CEE conferem aos particulares direitos susceptíveis de ser invocados nos Estados contratantes e, em caso de violação, o órgão jurisdicional nacional deve, por conseguinte, deixar de aplicar a disposição nacional contrária e incompatível com esse acordo e essas convenções?

2) Em caso de resposta afirmativa, uma imposição interna como o imposto

sobre o consumo de bananas frescas, criado em Itália pela Lei n.° 986/64, na redacção dada pela Lei n.° 873/82, já aplicada a esses produtos importados de países terceiros signatários do GATT ou das Convenções ACP-CEE, é contrária às referidas normas comunitárias convencionais, e não deve, portanto, ser aplicada pelo órgão jurisdicional nacional?»

B — Apreciação

Observação prévia

10. Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio parece desejar à primeira vista que seja apreciada a questão de saber se quaisquer disposições do GATT ou de convenções celebradas entre os Estados ACP e a Comunidade Europeia produzem um efeito directo na ordem jurídica comunitária. Todavia, resulta da segunda questão e do despacho de reenvio no seu conjunto que o Tribunale di Trieste apenas se refere à possibilidade de uma eventual violação, pelo imposto de consumo controvertido, de certas disposições constantes desses acordos. Daí resulta que a questão do efeito directo só merece, em boa lógica, ser discutida relativamente às disposições desses acordos susceptíveis de ter relevância no presente processo.

11. Quanto ao critério que convém aplicar nesta análise, as partes no presente processo remetem unanimemente — e com razão — — para a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual uma disposição de um acordo concluído pela Comunidade com países terceiros deve ser considerada como sendo directamente aplicável «quando, face aos próprios termos bem como ao objecto e à natureza do acordo, contém uma obrigação clara e precisa que não depende, quanto à sua execução ou aos seus efeitos, da intervenção de qualquer acto posterior» [14]. Naturalmente, o mesmo acontece relativamente aos acordos como o GATT, que foram celebrados não pela própria Comunidade, mas pelos seus Estados-Membros, mas relativamente aos quais a Comunidade se substituiu aos Estados-Membros na execução das obrigações que decorrem dos referidos acordos.

Artigo III do GATT

12. No presente processo, a sociedade Chiquita invoca os dois primeiros parágrafos do artigo III do GATT. O artigo III, n.° 1, do GATT dispõe:

«As partes contratantes reconhecem que os impostos e outras imposições internas, bem como as leis, regulamentos e disposições

14 — Acórdão de 31 de Janeiro de 1991, Kziber (C-18/90, Colect., p. I-199, n.° 15); v. igualmente o acórdão de 30 de Setembro de 1987, Demirel (12/86, Colect., p. 3719, n.° 14).

que afectem a venda, a oferta, a compra, o transporte, a distribuição ou utilização de produtos no mercado interno e as regulamentações quantitativas internas que determinam a mistura, a transformação ou a utilização em quantidades ou em proporções determinadas de certos produtos não devem ser aplicadas aos produtos importados ou nacionais de forma a proteger a produção nacional» [15].

Esta disposição é, pois, comparável ao artigo 95.°, segundo parágrafo, do Tratado CE. Nos termos do artigo III, n.° 2, do GATT, os produtos importados não podem ser sujeitos a imposições internas superiores às que incidem sobre produtos nacionais similares. Esta disposição pode ser comparada com o artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE. Tal como já declarámos, o Tribunal de Justiça, nos seus acórdãos já referidos de 1987, considerou o imposto de consumo controvertido como uma imposição proteccionista na acepção do artigo 95.°, segundo parágrafo, do Tratado CE. Podemos deduzir daí desde já que, quando muito, é o artigo III, n.° 1, do GATT que poderá ser relevante para o presente processo.

13. É sabido que o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão que proferiu em 12 de Dezembro de 1972 no processo International Fruit Company e o. que a Comunidade também estava vinculada pelas disposições do GATT [16]. O Tribunal considerou ao mesmo tempo que, para responder à questão de saber se as disposições do GATT são directamente aplicáveis na ordem jurídica comunitária, era necessário «analisar simultaneamente o espírito, a economia e os termos do Acordo Geral» [17].

No âmbito desta análise, o Tribunal de Justiça sublinhou que o GATT, que, nos termos do seu preâmbulo, se baseia no princípio de negociações levadas a cabo numa «base de reciprocidade e de vantagens mútuas», se caracterizava pela «grande maleabilidade» das suas disposições [18]. A este propósito, o Tribunal de Justiça referiu-se designadamente às disposições que respeitam às possibilidades de derrogação, às medidas que podem ser tomadas perante dificuldades excepcionais e à resolução dos diferendos entre as partes contratantes.

Tal como o Tribunal de Justiça declarou, as medidas previstas no acordo do GATT no caso de tais diferendos surgirem englobam, consoante os casos, exposições ou propostas escritas a «examinar com compreensão» bem como «inquéritos eventualmente seguidos de recomendações, consultas ou decisões das partes contratantes, incluindo a de autorizar determinadas partes contratantes a suspender, em relação a outras, a aplicação de qualquer concessão ou de outra obrigação

15 — GATT — Instrumentos de base e documentos diversos, volume IV, 1969.

16 — 21/72, 22/72, 23/72 e 24/72, Recueil, p. 1219, n.os 14 a 18.

17 — Já referido na nota 16, n.os 19 e 20.

18 — Já referido na nota 16, n.° 21.

que resulte do Acordo Geral, e finalmente, no caso de uma tal suspensão, a faculdade de a parte em causa denunciar este acordo» [19].

Finalmente, o Tribunal de Justiça esclareceu que no caso de, em virtude de um compromisso assumido por força do Acordo Geral ou de uma concessão relativa a uma preferência, determinados produtores sofrerem ou correrem o risco de sofrer um prejuízo grave, o artigo XIX previa a faculdade de uma parte contratante «suspender unilateralmente a obrigação, assim como retirar ou alterar a concessão, quer após consulta do conjunto das partes contratantes e, na falta de acordo, das partes contratantes interessadas, quer mesmo, se houver urgência e a título provisório, sem consulta prévia» [20].

14. O Tribunal concluiu daí que a disposição que devia apreciar no processo em questão — — o artigo XI do GATT — não produzia efeito directo [21].

15. Posteriormente, o Tribunal de Justiça confirmou por diversas vezes essa jurisprudência e decidiu, a propósito de toda uma série de disposições do GATT, que as mesmas não produziam efeitos directos na ordem jurídica comunitária [22]. Ainda recentemente, o Tribunal de Justiça confirmou de novo essa jurisprudência constante no seu acórdão de 5 de Outubro de 1994 [23], no qual negou provimento ao recurso interposto pela República Federal da Alemanha do Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas [24]. Não pode pois aderir-se à tese da sociedade Chiquita quando a mesma invoca, em apoio da sua tese, uma alteração ocorrida na jurisprudência do Tribunal de Justiça quanto à questão do efeito directo das disposições do GATT.

16. Deve, no entanto, conceder-se à sociedade Chiquita que a disposição do GATT que devemos analisar aqui — ou seja, o seu artigo III, n.° 1 — parece não ter sido expressamente analisada nos processos já referidos. O Governo francês, naturalmente, tem uma outra opinião sobre esta questão, e invoca a esse respeito o acórdão que o Tribunal de Justiça proferiu nos processos SPI e SAMI [25]. Parece-nos todavia que, nesses processos, o Tribunal de Justiça apenas tinha que apreciar o artigo III, *n.° 2*, mas não o artigo III, *n.° 1*, do GATT. Todavia, nenhuma razão obsta, em nossa opinião, a que a solução que o Tribunal de Justiça elaborou relativamente a essa disposição seja transposta igualmente para o artigo III, n.° 1, do GATT.

19 — Já referido na nota 16, n.° 25.

20 — Já referido na nota 16, n.° 26.

21 — Já referido na nota 16, n.° 27.

22 — Acórdão de 24 de Outubro de 1973, Schlüter (9/73, Colect., p. 423, n.os 29 e 30), bem como os acórdãos de 16 de Março de 1983, SIOT (266/81, Recueil, p. 731, n.° 28), SPI e SAMI (267/81, 268/81 e 269/81, Recueil, p. 801, n.° 23), e Singer e Geigy (290/81 e 291/81, Recueil, p. 847, n.os 7 e 8).

23 — C-280/93, Colect., p. I-4973.

24 — Já referido na nota 23, n.os 105 a 108.

25 — Já referido na nota 22.

17. Porém, à luz do acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, já referido, uma análise mais aprofundada dessa questão parece-nos supérflua. Além disso, seja qual for a opinião que se tenha dessa decisão, a mesma não deixa, pelo menos, nada a desejar quanto à sua clareza (inclusivamente quanto à questão que nos ocupa). O Tribunal de Justiça expõe nesse acórdão que as particularidades já referidas do GATT mostram «que as normas do Acordo Geral não têm carácter incondicional e que a obrigação de se lhes reconhecer o valor de normas de direito internacional imediatamente aplicáveis nas ordens jurídicas internas das partes contratantes não pode basear-se no espírito, na economia ou nos termos do acordo» [26]. Esta formulação geral estabelece, em nossa opinião, que se deve negar a aplicabilidade directa de todas as disposições do GATT na ordem jurídica comunitária [27].

18. A sociedade Chiquita argumenta, além disso, que o Tribunal de Justiça já reconheceu na sua jurisprudência o efeito directo de disposições constantes de outros acordos celebrados entre a Comunidade e Estados terceiros, cujo conteúdo e redacção eram semelhantes, na sua opinião, ao artigo III do GATT. Pode deixar-se por agora a questão de saber se, nos processos que a sociedade Chiquita menciona neste contexto [28], se tratava verdadeiramente de disposições análogas ao artigo III, *n.° 1*, do GATT. Em todo o caso, deve observar-se a este respeito que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, disposições redigidas em termos semelhantes ou mesmo idênticos não são, todavia, obrigatoriamente interpretadas da mesma forma mas essa interpretação depende, pelo contrário, nomeadamente da finalidade prosseguida por cada uma dessas disposições, revestindo, a esse respeito, uma importância particular o contexto em que essa interpretação se inscreve [29]. Ora, tal como a jurisprudência já referida do Tribunal de Justiça demonstra, o GATT apresenta particularidades que obstam ao reconhecimento do efeito directo das suas disposições.

19. A título subsidiário, a sociedade Chiquita argumenta que mesmo na hipótese de o Tribunal de Justiça chegar à conclusão de que o artigo III do GATT não produz efeito directo, deveria pronunciar-se quanto à segunda questão prejudicial. Noutros termos, o Tribunal de Justiça é convidado a analisar também neste caso a questão de saber se uma imposição como a que é objecto do presente litígio é compatível, *quanto ao mérito*, com o artigo III, n.° 1, do GATT. Duas considerações essenciais parecem ter estado na origem dessa questão. Por um lado, o representante da sociedade Chiquita explicou durante a audiência perante o Tribunal de Justiça que os órgãos jurisdicionais italianos tinham a preocupação de que as disposições nacionais que aplicam sejam interpretadas de modo conforme com o GATT. É por isso que uma decisão do Tribunal de Justiça que

26 — Já referido na nota 23, n.° 110. Todavia, o Tribunal de Justiça esclarece que lhe compete controlar a legalidade dos actos comunitários à luz das normas do GATT «na hipótese da a Comunidade ter pretendido dar a uma obrigação particular assumida no âmbito do GATT, ou na hipótese do acto comunitário remeter expressamente para disposições determinadas do acordo geral», já referido, n.° 111.

27 — V. todavia a excepção — não pertinente no caso dos autos — — nos domínios que apresentem uma relação específica com o GATT (v. nota 26).

28 — Acórdão de 29 de Abril de 1982, Pabst & Richarz (17/81, Recueil, p. 1331); acórdão de 26 de Outubro de 1982, Kupferberg (104/81, Recueil, p. 3641); acórdão de 15 de Janeiro de 1985, Kupferberg (253/83, Recueil, p. 157).

29 — V., designadamente, no que respeita à jurisprudência recente, o acórdão de 1 de Julho de 1993, Metalsa (C-312/91, Colect., p. I-3751, n.os 10 e 11), com outras referências à jurisprudência.

eventualmente declare a incompatibilidade com o GATT duma imposição como a que está em causa poderia ser útil à sociedade Chiquita nos processos que decorrem perante os órgãos jurisdicionais italianos em que a mesma sociedade é parte. Por outro lado, a sociedade Chiquita parece ser de opinião de que uma decisão do Tribunal de Justiça neste sentido poderia constituir o fundamento de um pedido posterior de indemnização contra o Estado italiano. Remete neste contexto para o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Francovich [30].

20. Não pensamos que o Tribunal de Justiça deva seguir esta sugestão da sociedade Chiquita. O órgão jurisdicional de reenvio só colocou a segunda questão para a hipótese de uma disposição do GATT (que é relevante para o presente processo) produzir efeito directo. O Tribunal deve respeitar essa decisão do Tribunale di Trieste, porque parecer ser fruto de uma opção deliberada. Com efeito, este órgão jurisdicional indica claramente no seu despacho de reenvio, formulado em termos precisos, que não partilha a opinião da sociedade Chiquita no que respeita ao efeito directo de disposições do GATT e das Convenções de Lomé [31]. Tendo em atenção este ponto de vista, poder-se-ia conceber muito mais facilmente a hipótese de colocar a questão da compatibilidade quanto ao mérito com o GATT também no caso de a disposição em questão do GATT não dever ser considerada como tendo efeito directo. Uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não o fez, pode supor-se que essa questão não era pertinente.

21. Entretanto, parece-nos extremamente duvidoso que a violação das disposições do GATT por um Estado-Membro possa fundamentar um direito a indemnização dos operadores económicos interessados. A jurisprudência já invocada do Tribunal de Justiça respeitante à questão do efeito directo das disposições do GATT assenta, não o esqueçamos, na ideia segundo a qual uma violação cometida por certas partes contratantes não é judicialmente sancionável mas deve ser tratada pelas partes contratantes interessadas ou por todas as partes contratantes com base em mecanismos de solução de diferendos previstos pelo GATT. A solução destes diferendos faz parte, por isso, do domínio reservado das *partes contratantes*. Ora, parece-nos evidente que a tese da sociedade Chiquita não é conciliável com este princípio. Com efeito, supondo que, no caso de um Estado-Membro ter cometido uma infracção às disposições do GATT, se concedia aos operadores económicos interessados um direito a indemnização contra o referido Estado, dar-se-lhes-ia a possibilidade de impor — indirectamente — o respeito das normas do GATT.

Entendemos naturalmente não excluir dessa forma que, em casos excepcionais, uma violação das disposições do GATT possa originar uma obrigação de indemnização a favor dos operadores económicos interessados. Poderia pensar-se nomeadamente no caso de a Comunidade, colocada numa tal situação, não fazer uso das possibilidades previstas no GATT que lhe permitem desvincular-se das suas obrigações mas consentir que o diferendo fosse decidido por uma instância neutra para recusar em seguida conformar-se com essa decisão. É todavia pouco provável que um caso tão extremo possa acontecer,

30 — Acórdão de 19 de Novembro de 1991 (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5337).

31 — Se o Tribunale di Trieste recorreu, apesar disso, ao Tribunal de Justiça a título prejudicial, parece que isso se deve à sugestão que o próprio Tribunal de Justiça fez a este propósito no seu acórdão de 9 de Junho de 1992.

porque ninguém terá dúvidas que a Comunidade e os seus Estados-Membros agirão sempre tendo em mente as suas obrigações no âmbito do GATT e que estarão ao abrigo de tentações de falsear a livre circulação de mercadorias por medidas proteccionistas.

Acrescentamos ainda que a presente análise se refere exclusivamente ao GATT, que temos presentemente de analisar. Não é necessário discutir aqui as repercussões que a esse respeito poderia ter o acordo que instituí a Organização Mundial do Comércio, assinado em 15 de Abril de 1994.

22. Apenas para completar, precisaremos ainda que a referência feita pela sociedade Chiquita ao acórdão Francovich parece despropositada. No processo que deu origem a esse acórdão, tratava-se de uma directiva que a Itália não tinha transposto para o direito interno e que tinha por objecto proteger os assalariados em caso de insolvabilidade da sua entidade patronal. Tal como o Tribunal declarou, as disposições da directiva satisfaziam todas as exigências — com excepção de uma (na verdade essencial) — de que depende a aplicabilidade directa nos termos do direito comunitário. Só o devedor dos direitos garantidos pela directiva não estava determinado, uma vez que a directiva reconhecia aos Estados-Membros a possibilidade de escolha a esse respeito. Daí resulta que esse processo não pode ser comparado com o processo *sub judice*. A ausência de efeito directo das disposições do GATT não é imputável à ausência de uma condição entre outras, mas assenta na própria natureza dessas disposições.

Disposições constantes das Convenções de Lomé

Observação prévia

23. Antes de analisar a questão de saber se algumas disposições das Convenções de Lomé podem ter efeito directo, deve determinar-se numa primeira fase qual das Convenções de Lomé poderia aplicar-se ao presente processo. Como se sabe, a primeira das chamadas Convenções de Lomé foi assinada em 28 de Fevereiro de 1975 [32]. Essa convenção foi substituída posteriormente pela segunda Convenção de Lomé, assinada em 31 de Outubro de 1979 [33], por sua vez substituída em seguida pela terceira Convenção de Lomé de 8 de Dezembro de 1984 [34]. A convenção actualmente em vigor é a quarta Convenção de Lomé, celebrada em 15 de Dezembro de 1989 [35]. As importações de que se trata no presente processo foram efectuadas em Abril de 1990 ou numa data posterior. Neste contexto, o Governo francês refere-se com razão à decisão n.° 2/90 do Conselho de Ministros ACP-CEE, de 27 de Fevereiro de 1990 [36], esclarecendo que um certo número de disposições da *quarta* Convenção de Lomé — entre as quais as

32 — V. o Regulamento (CEE) n.° 199/76 da Conselho, de 30 de Janeiro de 1976, relativo à celebração da Convenção ACP-CEE de Lomé (JO L 25, p. 1). A convenção está publicada em anexo ao referido regulamento.

33 — V. o Regulamento (CEE) n.° 3325/80 do Conselho, de 25 de Novembro de 1980, relativo à celebração da segunda Convenção ACP-CEE, assinada em Lomé em 31 de Outubro de 1979 (JO L 347, p. 1).

34 — V. a Decisão 86/125/CEE, CECA, do Conselho e da Comissão, de 24 de Março de 1986, relativa à celebração da terceira Convenção ACP-CEE (JO L 86, p. 1).

35 — V. a Decisão 91/400/CECA, CEE do Conselho e da Comissão, de 25 de Fevereiro de 1991, relativa à celebração da quarta Convenção ACP-CEE (JO L 229, p. 1).

36 — JO L 84, p. 2.

que interessam para o presente processo [37] — — eram aplicáveis desde 1 de Março de 1990. Por conseguinte, são estas últimas disposições que devem ser analisadas aqui. Esta questão não reveste, todavia, uma importância particular, na medida em que a terceira Convenção de Lomé contém disposições em grande parte idênticas.

Eventualidade de efeito directo das disposições das Convenções de Lomé

24. Tanto a sociedade Chiquita como o Governo francês e a Comissão partem do princípio de que as disposições das Convenções de Lomé podem ter efeito directo. O Governo italiano sustenta o ponto de vista contrário, que parece ser também o do órgão jurisdicional de reenvio. O Tribunal de Justiça não se pronunciou ainda definitivamente sobre esta questão. No processo *Razanatsimba* [38], foi-lhe apresentada em 1977 uma questão prejudicial através da qual o órgão jurisdicional nacional procurava saber se uma determinada disposição da primeira Convenção de Lomé produzia efeito directo. O Tribunal não respondeu expressamente a essa questão, tendo-se limitado a declarar que não havia qualquer infracção à disposição em questão. Todavia, a sociedade Chiquita, o Governo francês e a Comissão referem-se com razão, neste contexto, ao acórdão que o Tribunal de Justiça proferiu no processo *Bresciani* [39]. Tratava-se de uma disposição da convenção de associação entre a Comunidade Económica Europeia e os Estados africanos e malgaxes — denominada segunda Convenção de Yaoundé [40] — que remetia para disposições correspondentes do Tratado CE. O Tribunal de Justiça declarou que, para responder à questão de saber se essa disposição era directamente aplicável, devia «ter-se em conta simultaneamente o espírito, a economia e os termos da convenção e do preceito em causa» [41]. No âmbito dessa análise, o Tribunal declarou o seguinte:

«Do disposto nestes artigos resulta que a convenção não foi celebrada para assegurar a igualdade nas obrigações que a Comunidade assume em relação aos Estados associados, mas de preferência... para favorecer o desenvolvimento destes. Este desequilíbrio nas obrigações assumidas pela Comunidade em relação aos Estados associados, que se encontra na própria lógica da natureza específica da convenção, não constitui obstáculo ao reconhecimento pela Comunidade do efeito directo de algumas das suas disposições» [42].

Com base nessas considerações, o Tribunal de Justiça chegou à conclusão de que a disposição em causa da Convenção de Yaoundé produzia efeitos directos.

37 — V. o artigo 2.°, n.° 1, alínea b), da decisão [relativamente às disposições relativas à cooperação comercial constantes da terceira parte, título I, e alínea f)] (no que se refere ao protocolo n.° 5, respeitante às bananas).

38 — Acórdão de 24 de Novembro de 1977 (65/77, Recueil, p. 2229).

39 — Acórdão de 5 de Fevereiro de 1976 (87/75, Colect., p. 61).

40 — V. sobre esta questão a Decisão 70/539/CEE do Conselho, de 29 de Setembro de 1970 (JO L 282, p. 1). O texto da segunda Convenção de Yaoundé encontra-se em anexo a essa decisão.

41 — Já referido na nota 39, n.° 16.

42 — Já referido na nota 39, n.os 22 e 23.

25. As Convenções de Lomé, que sucederam às Convenções de Yaoundé, mostram também esse desequilíbrio quanto às obrigações respectivas das partes contratantes. Daí resulta que se pode deduzir directamente da decisão referida que essa circunstância não obsta à eventualidade de certas disposições das Convenções de Lomé produzirem efeito directo [43]. É por isso que a objecção do Governo italiano segundo a qual as Convenções de Lomé não têm por objectivo regulamentar as trocas comerciais no âmbito dum mercado único mas prosseguem essencialmente objectivos em matéria de política do desenvolvimento também não nos convence. Com efeito, o mesmo se passa com as Convenções de Yaoundé, cujas disposições — — como confirma o acórdão já referido — — podem ter efeitos directos. Finalmente, o Governo italiano argumenta ainda que as Convenções de Lomé contêm disposições relativas à solução de diferendos entre as partes contratantes, segundo as quais os mesmos são submetidos a um conselho de ministros ou a um conselho de embaixadores [44]. Tendo em conta essa circunstância, está excluída a atribuição de efeitos directos às disposições dessas convenções. Deve responder-se a este argumento que a segunda Convenção de Yaoundé continha também um regime comparável [45].

26. Em conclusão, deve, pois, considerar-se que as disposições das Convenções de Lomé *podem* produzir efeitos directos. A questão de saber se os produzem efectivamente não pode ser decidida de forma generalizada. Pelo contrário, o elemento determinante a esse respeito só pode ser a «natureza da obrigação em questão no caso concreto» [46].

As disposições da terceira parte, título I, capítulo 1, e do artigo 1.° do protocolo n.° 5 relativo às bananas da quarta Convenção de Lomé

27. No presente processo, as partes analisaram um certo número de disposições da quarta Convenção de Lomé que, em sua opinião, têm importância com vista a responder às questões prejudiciais. Destas disposições, só o artigo 168.°, n.° 1, da convenção, segundo o qual os produtos originários dos Estados ACP são admitidos à importação na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente, é manifestamente sem importância para o presente processo. Como já referimos no início, o Tribunal de Justiça, na sua jurisprudência, qualificou o imposto de consumo em questão como *imposição interna* e não como um encargo de efeito equivalente a um

43 — Foi o que concluiu já o advogado-geral Reischl nas suas conclusões de 9 de Novembro de 1977 no processo Razanatsimba, já referido, ponto 24, pp. 2241, 2243.

44 — V. os artigos 352.° e segs. da quarta Convenção de Lomé.

45 — O artigo 53.° dessa convenção previa que os litígios deveriam ser submetidos ao «conselho da associação» (v., no que respeita a este último, o artigo 42.° da convenção). Se esse conselho não pudesse chegar a uma solução amigável, era possível recorrer a um tribunal arbitral.

46 — Segundo os termos já utilizados pelo advogado-geral Reischl nas conclusões que apresentou no processo Razanatsimba, já referido na nota 43, p. 2243 e segs.

direito aduaneiro, de forma que a disposição já referida não é aplicável no presente processo [47].

28. Por preocupação de clareza, citaremos numa primeira fase as outras disposições que foram discutidas no presente processo.

Trata-se antes de mais do artigo 169.°, n.° 1, da convenção, que tem a seguinte redacção:

«A Comunidade não aplicará à importação de produtos originários dos Estados ACP nem restrições quantitativas nem medidas de efeito equivalente.»

Esta disposição consta — tal como o artigo 168.°, já referido — no título I, capítulo 1, da terceira parte da convenção. Este capítulo intitula-se «Regime geral de trocas comerciais». Nos termos do artigo 177.°, n.° 1, a Comunidade pode tomar ou autorizar os Estados-Membros a tomar medidas de salvaguarda se «da aplicação do presente capítulo resultarem perturbações graves num sector da actividade económica da Comunidade ou de um ou mais Estados-Membros ou o comprometimento da sua estabilidade financeira externa, ou ainda se surgirem dificuldades que ameacem deteriorar um sector de actividade da Comunidade ou de uma das suas regiões». O artigo 177.°, n.° 2, da convenção dispõe em seguida:

«A Comunidade e os seus Estados-Membros comprometem-se a não utilizar outros meios com um fim proteccionista ou para criar obstáculos a evoluções estruturais. A Comunidade abstém-se de recorrer a medidas de salvaguarda de efeito equivalente.»

Nos termos do artigo 183.° da convenção, as partes contratantes acordam «nos objectivos constantes do protocolo n.° 5» tendo em vista permitir a melhoria das condições de produção e de comercialização das bananas originárias dos Estados ACP. O artigo 1.° deste protocolo n.° 5 relativo às bananas (a seguir «protocolo bananas») tem a seguinte redacção:

«Relativamente às suas exportações de bananas para os mercados da Comunidade, nenhum Estado ACP será colocado, no que se refere ao acesso aos seus mercados tradicionais e às suas vantagens nesses mercados, numa situação menos favorável do que

47 — Seja-nos permitido recordar de passagem que sustentámos nas conclusões que apresentámos em 16 de Outubro de 1986 no processo Co-Frutta o ponto de vista de que o imposto de consumo italiano sobre as bananas não constitui uma imposição interna na acepção do artigo 95.° do Tratado CE, mas que deveria ser apreciado enquanto encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro à luz dos artigos 9.° e 12.° do Tratado, já referido na nota 3, pp. 2095, 2100. Confirmámos de novo este ponto de vista nas conclusões de 13 de Dezembro de 1991 apresentadas no processo Simba, já referido na nota 8, p. I-3732. Para dizer francamente, temos o sentimento, ainda hoje, de que esse ponto de vista é o melhor. Facilitaria aliás também a solução do presente processo visto que o artigo 168.°, n.° 1, da convenção — — aplicável por conseguinte — apresenta uma grande similitude com os artigos 9.° e 12.° do Tratado CE e pode perfeitamente, em nossa opinião, considerando-se que produz efeitos directos. Mas, para adaptar um velho provérbio: *curia locuta, causa finita.*

aquela de que desfrutava anteriormente ou de que desfruta actualmente.»

O artigo 177.°, n.° 2, da convenção

29. No presente processo as partes colocaram na primeira linha das suas preocupações o *artigo 177.°, n.° 2,* da convenção.

30. A sociedade Chiquita sustenta que esta disposição produz efeitos directos. É clara, precisa e incondicional, e proíbe à Comunidade e aos seus Estados-Membros imporem medidas proteccionistas às importações provenientes dos Estados ACP. Ora, tal como o Tribunal de Justiça já declarou, a imposição controvertida constitui uma medida proteccionista dessa natureza. Naturalmente, diferentemente do que acontece com o artigo 95.° do Tratado CE, o artigo 177.°, n.° 2, da convenção não menciona expressamente as imposições internas. Esta disposição tem todavia um alcance geral e aplica-se, por isso, também às imposições internas. Sendo-lhe negado tal alcance, ficaria privada do seu efeito útil, uma vez que as outras formas concebíveis que podem tomar as medidas proteccionistas — direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente, por um lado, restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente, por outro — são já proibidas por outras disposições da convenção (a saber, os artigos 168.°, n.° 1, e 169.°, n.° 1, já referidos). É por isso que o único domínio que o artigo 177.°, n.° 2, pode, na realidade, ainda regulamentar, é o das imposições internas. Além disso, no seu acórdão Simba, o Tribunal de Justiça fez referência precisamente a esta disposição (ou mais exactamente à disposição correspondente da terceira Convenção de Lomé) quando falou de disposições dos acordos internacionais que podem ser pertinentes para apreciar a legalidade da imposição controvertida. A sociedade Chiquita considera que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça já decidiu mesmo sem margem para dúvidas que a imposição em litígio constituía uma violação dessa disposição.

31. Todas as outras partes que participaram na fase oral do processo no Tribunal de Justiça — os Governos italiano e francês e a Comissão — entendem, pelo contrário, que o artigo 177.°, n.° 2, da convenção, não produz efeitos directos, ou pelo menos que o mesmo não foi violado no presente processo.

32. A resposta à questão assim suscitada não é fácil. É o que resulta já do facto de, segundo as informações (não controvertidas sobre este ponto) da sociedade Chiquita, o

legislador, nos trabalhos preparatórios da lei italiana que aboliu a imposição controvertida em 1990, ter justificado esta abolição referindo-se, entre outras, às obrigações contraídas relativamente aos Estados ACP, enquanto, no presente processo, o Governo italiano contesta precisamente que esta imposição infringisse as Convenções de Lomé. Este facto, na verdade, não tem pertinência para a interpretação da Convenção de Lomé pelo Tribunal de Justiça.

33. Deve conceder-se à sociedade Chiquita que o ponto de vista que sustenta parece compatível com a redacção da disposição em questão. A tentativa do Governo italiano de fazer distinção entre as imposições proteccionistas como o imposto de consumo italiano controvertido, por um lado, e o recurso a medidas «com um fim proteccionista» na acepção do n.° 2 do artigo 177.°, da convenção, por outro lado, não é convincente. Uma medida que apenas protege «uma» única empresa ou um único sector é intrinsecamente tão proteccionista como uma medida destinada a proteger toda a economia de um Estado da concorrência estrangeira. Em nossa opinião, a disposição já referida visa todas as modalidades de proteccionismo.

Todavia, já é duvidoso que se possa reconhecer ao artigo 177.°, n.° 2, da convenção, a natureza de disposição que produz efeitos directos. Sem dúvida, a objecção do Governo francês segundo a qual as Convenções de Lomé prosseguem objectivos diferentes dos do Tratado CE e apenas regulam as relações dos Estados entre si não é convincente, visto que o Tribunal de Justiça — como já referimos [48] — já admitiu, apesar dessa objecção, a eventualidade de efeito directo de certas disposições das Convenções de Yaoundé (comparáveis às Convenções de Lomé). Todavia, a comparação com a formulação — claramente mais precisa — do artigo 95.°, n.° 2, do Tratado CE é suficiente para sugerir que no presente processo se trata de uma disposição que tem simplesmente valor programático.

34. De qualquer forma, esta questão não é decisiva em última análise. Em nossa opinião, com efeito, o artigo 177.°, n.° 2, da convenção *não* tem de qualquer forma o alcance que lhe atribui a sociedade Chiquita. Não é contestado que a quarta Convenção de Lomé (como as Convenções de Lomé anteriores) não contém qualquer disposição que vise *expressis verbis* as imposições internas. Enquanto a convenção contém, portanto, nos artigos 168.°, n.° 1, e 169.°, n.° 1, disposições comparáveis, respectivamente, aos artigos 9.° e 12.° e ao artigo 30.° do Tratado CE, não contém qualquer disposição comparável à do artigo 95.° do Tratado, que se refira expressamente às imposições internas.

35. O ponto de vista segundo o qual o artigo 177.°, n.° 2, pode constituir uma disposição dessa natureza depara já com considerações referentes à *economia* desse artigo. Os outros

48 — V. *supra*, pontos 24 e segs.

números deste artigo tratam de *medidas de salvaguarda* excepcionalmente autorizadas para remediar dificuldades particularmente graves. No artigo 177.°, n.° 2, *segunda frase,* refere-se também, aliás, a tais medidas. A disposição que temos de analisar aqui trata, por conseguinte, de um problema de carácter geral. É, por isso, totalmente improvável que a Comunidade e os Estados ACP tenham inserido uma prescrição respeitante às imposições internas justamente nessa disposição, ainda para mais sem mencionar a noção de imposição interna. Não iremos certamente até ao ponto de aderir à opinião da Comissão segundo a qual a interpretação defendida pela sociedade Chiquita teria como efeito tornar supérfluos os artigos 168.°, n.° 1 e 169.°, n.° 1 da convenção, pelo facto de os direitos aduaneiros ou os encargos de efeito equivalente, por um lado, e as restrições quantitativas e as medidas de efeito equivalente por outro, constituírem medidas proteccionistas por excelência. A abundante jurisprudência relativa aos artigos 9.°, 12.° e 30.° do Tratado CE mostra, com efeito, que essas disposições visam também um grande número de medidas desprovidas de qualquer intenção proteccionista. Não é menos verdade que uma regulamentação cujo conteúdo fosse o que alega a sociedade Chiquita teria dificuldades em inscrever-se no contexto de uma disposição relativa às medidas de salvaguarda.

Além disso, o Governo italiano tem razão ao observar que se deve presumir que, na hipótese de a Comunidade e os Estados ACP terem pretendido inserir nas Convenções de Lomé uma disposição respeitante às imposições internas, teriam adoptado uma formulação decalcada do artigo 95.° do Tratado CE, tal como se encontra noutros acordos celebrados entre a Comunidade e Estados terceiros. Remete a esse propósito para o artigo 9.°, n.° 1, do acordo concluído entre a Comunidade e o Estado de Israel em 11 de Maio de 1975 [49], para o artigo 33.°, n.° 1, do acordo de cooperação CEE-Marrocos de 27 de Abril de 1976 [50] e para o artigo 32.°, n.° 1, do acordo de cooperação com a Tunísia de 25 de Abril de 1976 [51]. Como se trata de disposições semelhantes entre si, limitar-nos-emos a citar a que consta do acordo celebrado com Israel, e cuja redacção é a seguinte:

«As partes contratantes abster-se-ão de qualquer medida ou prática interna de natureza fiscal que estabeleça directa ou indirectamente uma discriminação entre os produtos de uma parte contratante e os produtos similares originários da outra parte contratante.»

Esta disposição assemelha-se manifestamente à do artigo 95.°, *n.° 1,* do Tratado CE. É significativo que estes acordos não contenham disposição que corresponda ao artigo 95.°, *n.° 2,* do Tratado. A Convenção de Lomé a que nos vimos referindo não contém qualquer disposição comparável *nem* ao artigo 95.°, n.° 1, *nem* ao artigo 95.°, n.° 2, do

49 — V. o Regulamento (CEE) n.° 1274/75 do Conselho, de 20 de Maio de 1975, relativo à conclusão do acordo entre a Comunidade Económica Europeia e o Estado de Israel (JO L 136, p. 1; EE 11 F5 p. 172).

50 — V. o Regulamento (CEE) n.° 2211/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 (JO L 264, p. 1; EE 11 F9 p. 3).

51 — V. o Regulamento (CEE) n.° 2212/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 (JO L 265, p. 1; EE 11 F9 p. 121).

Tratado, que se refira tão claramente às imposições internas. Também este facto nos leva, por isso, a admitir que o artigo 177.°, n.° 2, da quarta Convenção de Lomé não tem o conteúdo que invoca a sociedade Chiquita. Além disso a concepção da sociedade Chiquita é também singular por outro motivo, visto que nessa hipótese a convenção conteria uma disposição correspondente ao artigo 95.°, n.° 2, do Tratado CE, mas não conteria nenhuma cujo conteúdo se assemelhe ao do artigo 95.°, n.° 1, do Tratado.

36. Estas dúvidas contrárias à tese da sociedade Chiquita, extraídas da economia da convenção, encontram também apoio em elementos assentes na *génese* das disposições em questão — na medida em que seja possível reconstituí-la.

Com efeito, pode concluir-se que a primeira Convenção de Lomé de 1975 não contém qualquer disposição comparável ao actual artigo 177.°, n.° 2 [52]. Só a segunda Convenção de Lomé de 1979 é que continha, no seu artigo 12.° consagrado às medidas de salvaguarda, o n.° 2 seguinte:

«A Comunidade e os seus Estados-Membros comprometem-se a não utilizar as medidas de protecção ou quaisquer outros meios com um fim proteccionista ou para criar obstáculos a evoluções estruturais.»

A disposição correspondente da terceira Convenção de Lomé de 1984 — artigo 139.°, n.° 2 — estava redigida em termos idênticos.

A disposição em questão no presente processo só foi, por isso, incluída nas Convenções de Lomé *muito tarde* [53]. O facto de esta disposição ter sido inserida na cláusula relativa às medidas de protecção e aí ter sido introduzida posteriormente só parece poder compreender-se no sentido de que foi concebida como parte da matéria das medidas de protecção. Se se quisesse prosseguir com essa disposição, a finalidade que a sociedade Chiquita supõe, ter-se-ia logicamente colocado, ao mesmo nível e como cláusula autónoma, a par das disposições da convenção correspondentes aos artigos 9.°, 12.° e 30.° do Tratado CE.

52 — V. o artigo 10.° da primeira Convenção de Lomé, já referido na nota 32.

53 — A disposição, em causa no presente processo, da quarta Convenção de Lomé tem uma redacção ligeiramente diferente da redacção das disposições que a precederam nas segunda e terceira Convenções de Lomé. Essa alteração parece ter por objectivo precisar o espírito da disposição. Do ponto de vista do seu conteúdo, não vemos diferença entre as duas redacções.

37. Se, apesar de tudo, ainda subsistissem dúvidas, uma breve análise da segunda Convenção de Yaoundé, já mencionada, deveria bastar para as dissipar. Essa convenção contém — no artigo 5.° — uma disposição expressa respeitante às imposições internas, redigida da forma seguinte:

«Sem prejuízo das disposições especiais previstas pela presente convenção, cada uma das partes abster-se-á de qualquer medida ou prática de natureza fiscal e interna que estabeleça directa ou indirectamente uma discriminação entre os seus produtos e os produtos similares originários das outras partes contratantes.»

Esta convenção — que precedeu as Convenções de Lomé — continha, por isso, uma disposição decalcada do artigo 95.°, n.° 1, do Tratado CE. Uma vez que não existe uma disposição correspondente no «regime geral das trocas comerciais» das Convenções de Lomé, esse facto só parece poder ser entendido como uma decisão deliberada de excluir esta matéria do âmbito de aplicação deste regime e reservá-la para a competência da Comunidade e dos seus Estados-Membros (bem como dos Estados ACP). Se isso transparece já no que respeita ao objecto do artigo 95.°, *n.° 1*, a mesma conclusão se impõe, por maioria de razão, no que respeita à matéria do artigo 95.°, *n.° 2*, já que nem a segunda Convenção de Yaoundé, nem as Convenções de Lomé contêm uma disposição comparável a esta.

38. À luz destas considerações, coloca-se naturalmente a questão de saber que significado reveste então na realidade o artigo 177.°, n.° 2, da convenção. Se nos referirmos à evolução passada, verifica-se que, durante o período de aplicação da primeira Convenção de Lomé, a Comunidade não fez uso da faculdade de adoptar medidas de protecção [54]. Os Estados ACP nem por isso deixaram de insistir para que essa faculdade fosse pura e simplesmente suprimida. A Comunidade recusou-se, porém, a anuir a esse desiderato [55]. Neste contexto, a tese da Comissão segundo a qual esta disposição — que se encontra pela primeira vez na segunda Convenção de Lomé — pretendia garantir aos Estados ACP que a Comunidade e os seus Estados-Membros não recorreriam a medidas de protecção a não ser em casos expressamente previstos pela convenção e que não abusariam dessas medidas em nenhum caso com um fim proteccionista não deixa de ter lógica. Além disso, havia que esclarecer que não seriam utilizados outros meios visando fins proteccionistas ou tendo por objectivo colocar obstáculos às evoluções estruturais. Isso explica que essa disposição foi colocada num artigo respeitante às medidas de protecção, sob a forma de um segundo parágrafo que se segue imediatamente à cláusula que autoriza tais medidas. Esta disposição tem, pois, um valor meramente programático; em

54 — Raux, Jean: «Les accords externes de la CEE. Originalités de Lomé II» in *Revue de droit européen*, 1980, pp. 694 e 699.

55 — V., a este propósito, Maganza, Giorgio: «La convention de Lomé», in Megret, Jacques; Waelbroeck, Michel; Louis, Jean-Victor; Vignes Daniel; Dewost, Jean-Louis (ed.), *Le droit de la Communauté économique européenne*, volume 13, Bruxelas, 1990, p. 408.

todo o caso, não alarga as obrigações que a Comunidade assumiu nas disposições de fundo da convenção no que respeita ao acesso ao mercado das mercadorias provenientes dos Estados ACP.

39. O artigo 177.°, n.° 2, da convenção não é, por isso, aplicável no presente processo. Por consequência, não é necessário aprofundar a questão do efeito directo dessa disposição. Tendo em conta o que acaba de ser dito, esse efeito seria, de qualquer modo, de excluir.

O artigo 169.°, n.° 1, da convenção

40. No caso de o Tribunal de Justiça não seguir a tese desenvolvida a propósito do artigo 177.°, n.° 2, da convenção pela sociedade Chiquita, esta afirma que a imposição em litígio infringe então o *artigo 169.°, n.° 1,* da convenção, que, em sua opinião, produz efeitos directos. A elegante argumentação subjacente a esta tese e que o representante da sociedade Chiquita apresentou de novo com grande habilidade durante a audiência no Tribunal de Justiça assenta no pressuposto de que o artigo 30.° do Tratado CE constitui uma disposição geral visando, na realidade, todos os obstáculos à livre circulação de mercadorias. Por conseguinte, esta disposição aplica-se normalmente também aos obstáculos às trocas comerciais que decorram da cobrança de imposições internas. Se, no domínio do Tratado CE, estas medidas não são todavia apreciadas à luz do artigo 3.°, isso deve-se ao facto de o Tratado CE fornecer para esses casos, no seu artigo 95.°, uma disposição especial. A sociedade Chiquita cita neste contexto um certo número de autores eminentes, cujas teses — — por razões que já vamos expor — nos absteremos de aprofundar, e sobretudo o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 22 de Setembro de 1988 no processo Comissão/Irlanda [56]. Nesse acórdão, o Tribunal declarou efectivamente que o artigo 30.° do Tratado CE tem por escopo «eliminar todas as medidas dos Estados-Membros que criem obstáculos às correntes de importação no comércio intracomunitário, quer essas medidas se relacionem directamente com a circulação de mercadorias importadas, quer tenham directamente por efeito entravar a comercialização de produtos provenientes de outros Estados-Membros. O facto de determinados entraves deverem ser examinados face a disposições específicas do Tratado, como as do artigo 95.° em matéria de discriminação fiscal, não diminui em nada o carácter geral das proibições contidas no artigo 30.°» [57].

Segundo a sociedade Chiquita, a Convenção de Lomé contém no seu artigo 169.°, n.° 1, uma disposição correspondente ao referido artigo 30.° Ora, uma vez que a convenção é desprovida de qualquer disposição paralela ao artigo 95.° do Tratado CE — pressuposto necessário no âmbito desta consideração subsidiária — nada se opõe a que se recorra à disposição que corresponde ao artigo 30.° do Tratado CE e cujo carácter subsidiário deve,

56 — 45/87, Colect., p. 4929.

57 — Já referido na nota 56, n.° 16.

por conseguinte, produzir os seus efeitos. À falta de disposição especial, a imposição em litígio deve, portanto, segundo a sociedade Chiquita, ser apreciada à luz do artigo 169.°, n.° 1, da convenção e ser qualificada — uma vez que afecta a livre importação das bananas provenientes dos Estados ACP — como incompatível com essa disposição [58].

41. A Comissão e o Governo italiano opõem-se a esta concepção. A este propósito, invocam no essencial o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 4 de Abril de 1968 no processo Fink-Frucht [59], no qual o Tribunal de Justiça entendeu que um mesmo imposto não podia ser abrangido simultaneamente pelo artigo 30.° e pelo artigo 95.° [60].

42. Em nossa opinião, a tese defendida pela sociedade Chiquita não deixa de ter lógica no que diz respeito à interpretação do *Tratado CE*. O acórdão do Tribunal que acabamos de citar pode ser conciliado sem grande dificuldade essa tese, se se imaginar que o Tribunal de Justiça se baseou na situação jurídica existente, na qual um imposto concreto deve efectivamente ser apreciado ou à luz do artigo 30.° ou à luz do artigo 95.° — mas não à luz destas disposições simultaneamente —, constituindo o artigo 95.° do Tratado CE a *lex specialis*. Vamos, no entanto, abster-nos de aprofundar esta tese, por uma razão muito simples. Esta concepção assenta na verdade no pressuposto de que tanto o Tratado CE como as Convenções de Lomé pretendem assegurar uma livre circulação de mercadorias isenta de obstáculos de qualquer natureza. Noutros termos, dá-se como pressuposto que as Convenções de Lomé são, *também elas*, aplicáveis às imposições internas. Ora, como cremos ter demonstrado, não é precisamente assim. As Convenções de Lomé não contêm *qualquer disposição paralela* ao artigo 95.° do Tratado CE, e esta circunstância é, com toda a probabilidade, fruto de uma decisão deliberada das partes contratantes. Quer se queira ou não, o Tratado CE vai neste plano muito mais longe do que as Convenções de Lomé. Estas diferenças existentes devem ser respeitadas. Por isso não é possível — se não se quiser incorrer numa petição de princípio — transpor para as Convenções de Lomé as considerações que (eventualmente) estão na base do Tratado CE no que diz respeito às relações entre o seu artigo 30.° e o seu artigo 95.°

43. O artigo 169.°, n.° 1, não é, por isso, aplicável aos obstáculos às trocas comerciais que decorram da aplicação de imposições internas.

O artigo 1.° do protocolo bananas

44. Só durante a audiência que decorreu no Tribunal de Justiça é que o representante da sociedade Chiquita invocou também, em

58 — Apenas para completar, observaremos que as restrições ao artigo 169.°, n.° 1, contidas no artigo 169.°, n.° 2 (em conjugação com o artigo 168.°, n.° 2), não foram aprofundadas no presente processo, uma vez que, até à entrada em vigor do Regulamento n.° 404/93 (v., a este propósito, o ponto 15), as bananas não eram objecto de uma organização comum de mercado.

59 — 27/67, Colect. 1965-1968, p. 825.

60 — Já referido na nota 59, p. 341.

apoio da tese que defende — para o caso de o Tribunal não acolher os seus restantes argumentos —, o artigo 1.° do protocolo bananas no que respeita aos *aumentos* posteriores da imposição controvertida. Convém todavia observar que as questões apresentadas ao Tribunal de Justiça pelo Tribunale di Trieste se referem de forma completamente generalizada às disposições das Convenções de Lomé e que o protocolo bananas é expressamente mencionado no despacho de reenvio. Como demonstram as observações escritas do Governo italiano, que analisam o significado deste protocolo, era perfeitamente previsível que estas disposições pudessem revestir importância para o presente processo. Não vemos, por isso, qualquer obstáculo a que sejam analisadas a fim de responder às questões prejudiciais.

45. Além do mais, somos de opinião de que a disposição em questão é aplicável no presente processo e que a sociedade Chiquita pode invocá-la.

46. O conteúdo do artigo 1.° do protocolo bananas parece-nos por de mais claro. A Comunidade e os seus Estados-Membros comprometem-se a não tornar menos favoráveis as condições de acesso ao mercado das bananas provenientes dos Estados ACP e a continuar a conceder as vantagens existentes. Trata-se por isso de uma *obrigação de manter as coisas no estado em que se encontram* (cláusula de *statu quo),* como outras que conhecemos igualmente no domínio do Tratado CE. Esta disposição apenas se aplica, é certo, aos mercados «tradicionais» dos Estados ACP. Por conseguinte, se um Estado ACP exportava anteriormente e regularmente uma certa quantidade de bananas para um Estado-Membro da Comunidade, a protecção conferida pelo artigo 1.° do protocolo bananas aproveita a estas importações, mas não abrange as que ultrapassem essas quantidades tradicionais. A questão de saber se, num caso concreto, se trata de mercados tradicionais na acepção dessa disposição deve, todavia, poder ser decidida sem dificuldade, porque se trata de uma mera questão de facto. A redacção do artigo 1.° impede, em nossa opinião, que este seja considerado como uma disposição com mero valor programático. Relativamente às outras disposições do protocolo bananas, a solução pode perfeitamente ser diferente. Pela sua parte, o artigo 1.° deste protocolo é claro, preciso e incondicional; por isso, é susceptível — — como admitiu também o Governo italiano nas suas observações escritas — de produzir efeitos directos. O facto de essa disposição designar como beneficiários os Estados ACP — e não os operadores económicos individuais — não obsta a esta conclusão. A obrigação de manter as coisas no estado em que se encontravam contida no artigo 12.° do Tratado CE, cujo efeito directo foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de princípio Van Gend & Loos [61], apenas se dirige, segundo a redacção dessa disposição, aos Estados-Membros. Apesar das diferenças existentes entre o Tratado e as Convenções de Lomé, parece-nos a esse respeito legítimo considerar que também o artigo 1.° do protocolo bananas produz efeitos directos.

47. Todavia, para que esses efeitos possam aproveitar à sociedade Chiquita, é necessário ainda que a referida disposição seja aplicável

61 — Acórdão de 5 de Fevereiro de 1963 (26/62, Colect. 1962-1964, p. 205).

no presente processo. A esse propósito, deve observar-se antes de mais que o aumento de uma imposição como a imposição controvertida torna, na realidade, menos favorável o acesso ao mercado, uma vez que implica uma alta do preço das bananas em questão e que, por isso, torna o seu escoamento mais difícil. Naturalmente que a interdição de tornar mais difícil o acesso ao mercado, contida no artigo 1.° do protocolo bananas, se aplica não apenas às medidas *novas*, mas também ao *reforço* de medidas *existentes*. O artigo 12.° do Tratado CE, que assim dispõe expressamente relativamente ao domínio a que respeita, é a prova disso.

Todavia, é necessário interrogar-se sobre se, *de uma maneira geral*, o artigo 1.° do protocolo bananas se aplica às imposições internas. Como já verificámos a propósito da análise do artigo 169.°, n.° 1, e do artigo 177.°, n.° 2, da convenção, muitos elementos levam a crer que o domínio das imposições internas foi deliberadamente excluído do «regime geral das trocas comerciais» (título I, capítulo 1, da terceira parte da quarta Convenção de Lomé). Seríamos, pois, tentados a admitir que o mesmo acontece quanto ao protocolo bananas. Parece-nos todavia que é necessário privilegiar a tese contrária. O artigo 183.° da convenção, que remete para o protocolo bananas, não se encontra inserido no capítulo relativo ao «regime geral das trocas comerciais», mas no capítulo 2 seguinte, intitulado «Compromissos especiais relativos ao rum e às bananas». Trata-se por isso de uma *disposição especial*, que pode, por isso, ter perfeitamente um alcance maior do que o regime geral. A redacção do artigo 1.° do protocolo bananas é, aliás, suficientemente ampla para permitir uma aplicação dessa disposição às imposições internas. Em nossa opinião, isso corresponde também melhor ao objectivo dessa disposição do que uma interpretação restritiva. O alcance da obrigação de manter as coisas no estado em que se encontravam é já fortemente limitado pelo facto de visar unicamente o acesso aos mercados *tradicionais* (e as vantagens nestes mercados). Além disso, apenas abrange as medidas tomadas após a data de entrada em vigor da convenção. Uma limitação suplementar dessa disposição, que — não esqueçamos — visa, nos termos do artigo 183.° da convenção, a melhoria das condições de produção e de comercialização de bananas originárias dos Estados ACP, parece-nos, por isso, desprovida de qualquer justificação. Esta disposição obsta também, por isso, aos aumentos de imposições internas, na medida em que tornem menos favoráveis as condições de acesso das bananas provenientes dos países ACP aos seus mercados tradicionais ou reduzam a seu respeito as vantagens nesses mercados.

48. Como observou com razão a sociedade Chiquita, a obrigação correspondente de manter as coisas no estado em que se encontravam constava já das convenções precedentes de Lomé, de forma que a data de referência para aplicação do artigo 1.° do protocolo bananas coincide com a entrada em vigor da mais antiga das Convenções de Lomé que são aplicáveis às importações provenientes do Estado ACP em questão. A esse propósito, o órgão jurisdicional nacional deverá ter em consideração o facto de Santa Lúcia não ser um Estado contratante da primeira Convenção de Lomé e parece só ter participado nessa forma de cooperação com a Comunidade a partir da segunda convenção.

C — Conclusão

49. Propomos, por conseguinte, que o Tribunal responda às questões do Tribunale di Trieste nos termos seguintes:

«1) O artigo III do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 30 de Outubro de 1947 (GATT) não produz, por força do direito comunitário, efeitos directos que possam ser invocados pelos particulares perante os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros.

2) Os artigos 169.°, n.° 1, e 177.°, n.° 2, da quarta Convenção ACP-CEE de 15 de Dezembro de 1989 não obstam a uma imposição interna como o imposto de consumo sobre as bananas frescas, anteriormente vigente na Itália nos termos da Lei n.° 986/64.

3) O artigo 1.° do protocolo n.° 5 relativo às bananas da quarta Convenção ACP-CEE produz efeitos directos. Essa disposição proíbe a cobrança de novas imposições internas ou o aumento de imposições existentes após a entrada em vigor da convenção na medida em que, por esse facto, as exportações de bananas pelos Estados ACP para os mercados da Comunidade sejam colocadas, no que respeita ao acesso a esses mercados tradicionais e às suas vantagens sobre esses mercados, numa situação menos favorável do que aquela de que gozavam anteriormente.»