CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 22 de Novembro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A recorrente, uma sociedade francesa de importação de frutos frescos, pede a anulação dos regulamentos (CEE) n.os 962/88, 984/88 e 1040/88 da Comissão, respectivamente de 12, 14 e 20 de Abril de 1988 [1]. Estes regulamentos foram adoptados no âmbito do regime de vigilância das importações de maçãs de mesa provenientes de países terceiros, que a Comissão instituiu pelo Regulamento (CEE) n.° 346/88, de 3 de Fevereiro de 1988 [2]. Este regime condicionou as importações à apresentação de um certificado que deve ser pedido às autoridades nacionais e que é emitido, nos termos do n.° 3 do artigo 3.° do Regulamento n.° 346/88, no quinto dia útil seguinte ao da apresentação do pedido «desde que não sejam tomadas medidas durante este período».

Pelo Regulamento n.° 962/88, a Comissão suspendeu, de 15 a 22 de Abril, a título de medida de protecção, a emissão dos certificados de importação para as maçãs de mesa originárias do Chile, indeferindo, por outro lado, os pedidos pendentes à data de 18 de Abril (ver artigo 1.°, n.os 1 e 2).

Pelo Regulamento n.° 984/88, a Comissão alterou o artigo 1.° do Regulamento n.° 962/88. O período de suspensão foi fixado entre 18 e 29 de Abril; quanto ao resto, tendo sido abolido o n.° 2 do artigo 1.°, já não subsistia qualquer disposição que se referisse ao indeferimento dos pedidos abrangidos pela suspensão.

Finalmente, em 20 de Abril de 1988, a Comissão adoptou o Regulamento n.° 1040/88, que tem um duplo objectivo. Por um lado (ver o artigo 2.°), altera o artigo 1.° do Regulamento n.° 962/88 fazendo passar de 29 de Abril de 1988 para 31 de Agosto de 1988 a data do termo do período de suspensão da emissão de certificados de importação relativos às maçãs chilenas; por outro lado (ver o artigo 1.°), fixa as quantidades máximas — aplicáveis até ao fim da campanha de 1988 — relativamente à importação de maçãs de mesa originárias de certos países terceiros (em particular, a África do Sul, a Nova Zelândia, a Austrália, a Argentina e o Chile).

A — Admissibilidade

2. A recorrente interpôs recurso contra os regulamentos citados argumentando que, apesar da forma que lhes foi dada, devem ser considerados como uma pluralidade de decisões que respeitam directa e individualmente às empresas atingidas pela suspensão. A Comissão não tomou posição sobre este aspecto da questão; contudo, se o Tribunal considerar que neste caso concreto as condições do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado, não estão preenchidas, pode suscitar oficiosamente a questão prévia da

* Língua original: italiano.

1 — Regulamento (CEE) n.° 962/88 da Comissão, de 12 de Abril de 1988; Regulamento (CEE) n.° 984/88 da Comissão, de 14 de Abril de 1988; Regulamento (CEE) n.° 1040/88 da Comissão, de 20 de Abril de 1988.

2 — Regulamento (CEE) n.° 346/88 da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1988.

inadmissibilidade do recurso, nos termos do artigo 92.°, n.° 2, do Regulamento Processual [3].

3. Esclarecemos, desde já, que o Tribunal já teve ocasião de analisar, tendo chegado a uma solução negativa, a questão da admissibilidade de um recurso interposto por particulares contra um regulamento de suspensão; trata-se da jurisprudência Moksel (acórdão de 25 de Março de 1982 no processo 45/81, Recueil, p. 1129). É certo que, nesse processo, a Comissão tinha suspendido a emissão de um certificado não de importação, mas de fixação antecipada de restituições à exportação; contudo, esta circunstância não nos parece determinante. De facto, os elementos essenciais da questão parecem-nos completamente semelhantes, e são estes elementos que devem ser considerados para efeitos de determinar a natureza, regulamentar ou não, do acto em questão. No processo Moksel também, tratava-se de medidas que obstavam à emissão do certificado e que, de acordo com a legislação de base, tinham sido adoptadas durante um período de tempo — o prazo designado «de reflexão» — que medeia entre a apresentação do pedido e o dia previsto para a emissão e que foi estabelecido com a intenção de permitir à Comissão verificar se, *no intervalo*, o mercado sofreria desequilíbrios que justificassem, à luz da regulamentação de base, o recurso ao poder de suspensão.

O problema colocou-se em seguida de novo mais recentemente no processo UCDV (C-244/88, acórdão de 21 de Novembro de 1989, Colect., p. 3811, 3819), no qual apresentámos conclusões, em 26 de Setembro último, nas quais advogámos a inadmissibilidade. Pomos em relevo a este propósito que precisamente ontem o Tribunal se pronunciou neste processo julgando o recurso inadmissível e observando especialmente (no n.° 12 dos fundamentos) que: «Deve sublinhar-se que um regulamento de suspensão da fixação antecipada tanto abrange os pedidos que aguardam decisão no momento em que a suspensão tem lugar como os apresentados no decurso do período de suspensão.»

Dado que não vemos diferença substancial, no que respeita à admissibilidade, entre estes precedentes e o caso em análise, remetemos, no plano geral, para as observações desenvolvidas nas conclusões UCDV e para as referências à jurisprudência (em especial, aos acórdãos International Fruit e CAM [4]) que nas mesmas estão contidas.

Neste momento, limitar-nos-emos a algumas observações de pormenor, que devem ser entendidas na perspectiva dos argumentos já expostos nas nossas conclusões UCDV.

4. Verificamos, antes de mais, que o Regulamento n.° 962/88 não diz respeito a um grupo determinado e conhecido de destinatários, apesar de esta condição ser essencial face à jurisprudência International Fruit, CAM e UCDV. A decisão de suspensão tomada pela Comissão em 12 de Abril de 1988, no regulamento atrás citado, dizia respeito, com efeito, quer aos pedidos já apresentados nessa data quer aos pedidos que não tinham sido ainda apresentados mas que poderiam sê-lo em seguida. A suspensão prevista pelo regulamento era aplicável até 22 de Abril; tendo em conta o intervalo de cinco dias que decorreu entre a apresentação do pedido e a emissão do certificado, dizia respeito, portanto, também aos pedi-

3 — Ver, contudo, o acórdão de 8 de Março de 1988, Exécutif régional wallon, em particular o n.° 8 (62/87 e 72/87, Colect., p. 1589).

4 — Acórdãos de 13 de Maio de 1971, International Fruit (41/70, 42/70, 43/70 e 44/70, Recueil, p. 411), e de 18 de Novembro de 1975, CAM (100/74, Recueil, p. 1393).

dos que poderiam ser apresentados no decurso dos dias que se seguiram imediatamente ao dia 12 de Abril.

Por outro lado, deve considerar-se que o regulamento de suspensão, adoptado em 12 de Abril, como dizíamos, foi publicado no dia seguinte. Por isso, só a partir de 13 de Abril é que os operadores interessados tiveram conhecimento dele. É portanto razoável pensar que a suspensão abrangeu também os pedidos apresentados à autoridade nacional no dia 12 (como, por exemplo, o da recorrente) e dos quais a Comissão *não poderia objectivamente ter conhecimento* no momento da adopção do regulamento.

Parece-nos, por conseguinte, que o acto em questão abrangeu não um grupo determinado e conhecido, um *numerus clausus*, de sujeitos, mas antes uma *categoria* de operadores que não estavam nem determinados nem eram determináveis individualmente no momento da sua adopção.

5. Deve, por outro lado, considerar-se que a natureza regulamentar do acto é confirmada por um outro elemento. A suspensão, com efeito, não é decidida exclusivamente relativamente aos pedidos apresentados pelos operadores. Estes últimos constituem *apenas um* dos elementos tomados em conta para avaliar a necessidade de uma intervenção deste tipo. Tal como resulta da regulamentação de base, a suspensão é adoptada essencialmente para remediar ou prevenir graves perturbações provocadas pelas importações no mercado em questão. A Comissão age, por conseguinte, em hipóteses semelhantes, com base numa apreciação global do conjunto dos factores económicos pertinentes, e não em razão dos pedidos apresentados pelos operadores, dos quais aliás não toma conhecimento no plano individual, limitando-se a conhecer os volumes globais que lhe são comunicados pelas autoridades nacionais.

Consideramos, pois, que a supensão em litígio é a expressão de um poder normativo, de regulamentação do mercado, cujo equilíbrio visa preservar. Se é verdade que este acto se aplica a determinados sujeitos, é verdade também que se aplica, para empregar uma expressão extraída da jurisprudência, «em virtude de uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto, relacionada com a finalidade deste último» [5].

6. Não podemos também considerar que o acto apenas afecta individualmente os importadores cujas mercadorias se encontravam em encaminhamento já em curso no momento da suspensão. Estes últimos, por isso, são abrangidos pelo regulamento em virtude da sua qualidade de importadores e porque apresentaram um pedido de certificado — antes ou depois da suspensão — de acordo com as modalidades previstas, em termos gerais, pelo Regulamento n.° 346/88; por outro lado, como veremos melhor em seguida, nenhuma disposição específica foi adoptada no que respeita a estes operadores, o que confirma que estes últimos são abrangidos da mesma forma e pelas mesmas circunstâncias objectivas de todos os outros sujeitos interessados.

7. As observações anteriores são válidas igualmente quanto ao Regulamento n.° 984/88 e ao artigo 2.° do Regulamento n.° 1040/88, que apenas contêm alterações ao artigo 1.° do Regulamento n.° 962/88, cujos efeitos prolongam no tempo. Não nos parece possível, com efeito, que estas simples alterações tenham por consequência alterar a natureza do acto a que se referem, transformando-o do *regulamento* que era num conjunto de *decisões* individuais.

5 — Ver, recentemente, o acórdão de 29 de Junho de 1989, RAR (250/86 e 11/87, Colect., p. 2045).

8. Por isso, é incontestável, sem necessidade de outras observações a este respeito, que o Regulamento n.° 1040/88 tem um alcance geral, na medida em que fixa, até ao fim do mês de Agosto de 1988, as quantidades máximas autorizadas para importação de maçãs de mesa originárias de uma série de países terceiros.

9. Consideramos, por consequência, que o presente recurso deve ser julgado inadmissível na sua totalidade.

Contudo, designadamente em virtude da importância do presente processo e no caso de o Tribunal considerar que o regulamento de suspensão impugnado (e as disposições que o alteraram) não tem alcance geral, julgamos oportuno analisar também as questões relativas ao mérito da questão.

B — Quanto ao mérito

10. A recorrente afirma que ao decidir a suspensão em litígio a Comissão excedeu os poderes que lhe são atribuídos pelos regulamentos de base.

Em especial, os regulamentos n.os 962/88 e 984/88 bem como o artigo 2.° do Regulamento n.° 1040/88 seriam inválidos na medida em que a suspensão de emissão dos certificados de importação para as maçãs originárias do Chile teria sido decidida pela Comissão:

a) sem se verificarem perturbações graves na acepção do artigo 29.°, n.° 1, primeiro travessão do Regulamento (CEE) n.° 1035/72[6];

b) por razões diferentes das previstas na regulamentação de base (reanálise da situação global do mercado das maçãs);

c) sem ter em conta a situação das mercadorias em encaminhamento já em curso, referida no artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 2707/72[7].

Por outro lado, o Regulamento n.° 1040/88 no seu conjunto é igualmente inválido na medida em que implica a introdução de um regime de quotas «de facto» a respeito das importações, regime que, nos termos do artigo 113.° do Tratado, é da competência exclusiva do Conselho.

11. Esclarecemos, desde já, que não parece absolutamente necessário examinar este último argumento quanto ao mérito. Cremos que é totalmente evidente e incontestável que o Regulamento n.° 1040/88 tem um alcance geral e, por isso, natureza regulamentar, na medida em que prevê a introdução de quotas gerais de importação de maçãs de mesa para uma série de países terceiros, até ao termo da campanha de 1988.

Quanto às outras acusações, cabe-nos sublinhar, desde já, que os argumentos referidos nas *alíneas a) e c)* nos parecem pertinentes. Por isso, vamos concentrar a nossa análise sobre estes dois pontos.

O argumento referido na alínea a)

12. No que respeita ao argumento referido na alínea a), deve esclarecer-se em primeiro

6 — Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972.

7 — Regulamento (CEE) n.° 2707/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972.

lugar que, nos termos do artigo 29.°, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 1035/72, as medidas de protecção como as que são objecto deste litígio podem ser adoptadas se estiverem preenchidas duas condições:

— o mercado comunitário sofrer ou correr o risco de sofrer «perturbações graves», susceptíveis de pôr em risco os objectivos da política agrícola comum;

— essas perturbações serem provocadas pelas importações.

Em segundo lugar, deve sublinhar-se que, apesar de a existência destas condições ser objecto de apreciação discricionária, o artigo 29.° deve, mesmo assim, ser interpretado e aplicado restritivamente, na medida em que constitui manifestamente uma excepção em relação à proibição geral de direitos e medidas de efeito equivalente, consagrada pelo artigo 22.° do mesmo regulamento relativamente às importações de países terceiros.

13. Vamos examinar a acusação da recorrente à luz destas observações preliminares. Antes de mais, é forçoso constatar que, no momento da adopção do Regulamento n.° 962/88, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação no que respeita ao nível dos preços. Tal como resulta do quarto considerando do regulamento, a Comissão considerou que o mercado em questão se caracterizava «por níveis de preços sensivelmente inferiores aos da campanha anterior»; ora, parece provado — e a Comissão reconheceu-o expressamente na audiência — que este dado é totalmente incorrecto, dado que os preços da campanha 1987/1988 continuaram estáveis e que aumentaram mesmo, em certa medida e para certas qualidades, em comparação com o período anterior.

14. É verdade que este erro não respeita a um elemento de pormenor na fundamentação do acto. O nível de preços constitui um indicador essencial para determinar se há ou não, como prescreve a norma, uma situação de grave perturbação de mercado. Na perspectiva indicada pela norma, esta situação não é senão um grave desequilíbrio, devido à incapacidade do mercado de continuar a absorver os produtos excedentários de países terceiros. Ora, parece impensável que tenha podido existir um desequilíbrio, ainda por cima grave, provocado por um *excedente* da oferta numa situação como a dos autos (caracterizada por uma produção comunitária estável) sem provocar um fenómeno bem perceptível de pressão no sentido da baixa dos preços. A importância especial que assume o nível de preços para efeitos de apreciação da situação do mercado explica-se, aliás, como se sabe, pela circunstância de este dado constituir um indicador que sintetiza, por assim dizer, os diversos factores e forças que influenciam o mercado e que representa, por consequência, o termómetro mais credível para diagnosticar o aparecimento de uma conjuntura desfavorável.

15. Por outro lado, o facto de se tratar de um indicador essencial para efeitos de adopção de uma medida como a que está em litígio é expressamente confirmado pela regulamentação de base e, mais precisamente, pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 2707/72 do Conselho. Esta norma dispõe com efeito que, para apreciar se se verifica a situação referida no artigo 29.°, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 1035/72, é necessário ter em conta em especial «os preços dos produtos indígenas verificados no mercado comunitário ou a

evolução previsível desses preços, nomeadamente a tendência para baixar ou subir excessivamente em relação aos preços de base ou, no que diz respeito aos produtos que não são objecto de preços de base, em relação às cotações dos últimos anos».

Parece-nos, por consequência, que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação que, na medida em que se refere a um elemento determinante para justificar a adopção das medidas de protecção, é susceptível em si mesmo de alterar a coerência lógica da fundamentação do acto e, por isso, viciar a respectiva validade.

16. É verdade que a Comissão pretendeu ter-se fundamentado também noutros elementos e, em especial, na necessidade de defender o mercado comunitário contra um aumento previsível das importações a partir de países terceiros numa fase em que o recurso à intervenção aumentava sensivelmente. É verdade, por outro lado, que as apreciações de facto expressas nos terceiro e quarto considerandos do Regulamento n.° 962/88, relativamente à evolução das importações e das operações de intervenção, são correctas.

17. Parece-nos contudo, em primeiro lugar, que, numa situação de estabilidade de preços (dado que é em si mesmo indicativo do equilíbrio do mercado), o crescimento das operações de intervenção, mesmo que seja importante, não é suficiente para demonstrar a existência de um estado de perturbação grave, como o que exige o artigo 29.° Mesmo que represente um fenómeno negativo, este crescimento não é necessariamente incompatível com uma conjuntura de estabilidade global. De resto, no decurso das campanhas que precederam a de 1987/1988, as operações de intervenção registaram uma evolução «errática» e atingiram, no decurso de certos anos (campanhas 1982/1983 e 1984/1985), níveis, quer em números absolutos quer em relação à produção comunitária (de resto globalmente estável), muito superiores mesmo aos da campanha 1987/1988, sem que a Comissão tenha então julgado indispensável por esse facto adoptar medidas de protecção.

18. Mas mesmo admitindo que, dada a inexistência de qualquer pressão sobre os preços, os valores atingidos pelas operações de intervenção autorizavam a Comissão a considerar que o mercado se encontrava numa situação de perturbação grave, não deixa de ser verdade que o Regulamento n.° 962/88 não demonstra de forma alguma a existência da segunda condição exigida pelo artigo 29.°: dito de outra forma, nada permite concluir que a pretensa perturbação do mercado, caracterizada por um aumento da intervenção, tenha sido *provocada pelas importações.*

No que respeita a este ponto específico, parece-nos que a recorrente demonstrou de forma bastante que o crescimento do montante das intervenções verificado no decurso do ano de 1987/1988, e que, aliás, não tinha nada de excepcional tendo em conta a evolução precedente, deve antes atribuir-se a causas *endógenas* e representa um fenómeno estrutural no âmbito da organização do mercado de que se trata. A intervenção concentra-se, com efeito, principalmente nas maçãs de qualidade inferior, produzidas em regiões bem definidas da Comunidade e caracterizadas por um preço muito inferior (até 5 ou 6 vezes) ao das qualidades superiores de que certamente fazem parte as maçãs importadas em questão. Mesmo que seja talvez exagerado afirmar que estas maçãs de qualidade inferior são praticamente desprovidas de verdadeiros mercados comerciais e são por isso, em boa parte, produzidas ex-

clusivamente a fim de beneficiar do mecanismo de intervenção comunitário, continua a ser incontestável, contudo, que a diferença de preços entre estas maçãs e os produtos importados de qualidade superior (oscilando os preços das primeiras entre 11,91 e 15,12 ecus/100 kg e os das segundas entre 49,74 e 65,20 ecus/100 kg) bem como a boa evolução do nível médio dos preços confirmam que o mercado está, em substância, dividido em dois segmentos que apenas são tenuamente interdependentes.

19. É verdade que não podemos excluir que a restrição à importação decidida pela Comissão tenha, em certa medida, diminuído as dificuldades da intervenção. Não se pode, com efeito, excluir uma possibilidade limitada de substituição entre as maçãs que têm os seus mercados nos dois segmentos de mercado indicados acima. Mas a eventualidade desta *concorrência de substituição*, sobre a qual a Comissão insistiu especialmente, não nos parece suficiente para justificar as medidas em litígio.

A legislação comunitária em análise não permite à Comunidade, com efeito, e especialmente à Comissão, recorrer a restrições nas trocas com os países terceiros, *a fim* de evitar, ou mesmo reduzir, dificuldades que têm uma origem interna. A regulamentação de base só permite o recurso a tais remédios *excepcionais* se for demonstrado que o desequilíbrio do mercado foi *provocado* pelas trocas extracomunitárias.

20. Parece-nos que resulta das observações desenvolvidas até aqui que, neste caso concreto, a Comissão não o demonstrou. Pelo contrário, cometeu um erro de facto de uma importância essencial para apreciação das condições a que a regulamentação de base subordinava a adopção de medidas excepcionais de protecção. Sem este erro, podemos pensar que ela chegaria à conclusão oposta àquela que chegou.

Finalmente, é necessário lembrar que, precisamente em virtude da natureza excepcional destas medidas, a Comissão deveria abster-se de decidir a suspensão em litígio se, partindo da apreciação dos elementos recolhidos, não tivesse chegado a formar uma convicção segura.

Parece-nos, por consequência, que ao adoptar o Regulamento n.° 962/88 a Comissão ultrapassou os limites fixados pela regulamentação de base. Este regulamento deve, por consequência, ser anulado, da mesma forma que o Regulamento n.° 984/88 e o artigo 2.° do Regulamento n.° 1040/88, que se baseiam nos mesmos postulados que o Regulamento n.° 962/88, cuja aplicação no tempo se limitam a prorrogar.

O fundamento referido na alínea c)

21. Segundo a recorrente, o Regulamento n.° 962/88 e os textos que o alteram são inválidos na medida em que a Comissão omitiu a consideração da situação das mercadorias em encaminhamento já em curso, contrariamente ao que lhe impõe o artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2707/72.

22. A este propósito, lembramos que o Regulamento n.° 346/88 instituiu um regime de protecção nos termos do qual quem quisesse importar maçãs de mesa de países terceiros era obrigado a pedir um certificado de importação às autoridades nacionais. De

acordo com um mecanismo bem conhecido no âmbito comunitário, este certificado só é emitido após um período de reflexão (no caso concreto de cinco dias úteis a contar da data da apresentação do pedido), «desde que não sejam tomadas medidas durante esse período» (ver o artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 346/88). Sabemos igualmente que durante esse período o operador não beneficia de qualquer direito à emissão do certificado e que a Comissão pode decidir a respectiva suspensão, bem entendido, nas condições estabelecidas para o exercício deste poder. Em contrapartida, uma vez que obtenha o certificado, o operador tem um verdadeiro e autêntico direito a executar a operação à qual o mesmo se refere.

É neste quadro que se insere a norma do artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2707/72. Esta disposição oferece uma protecção específica a uma certa categoria de operadores, isto é, àqueles cujas mercadorias se encontram em encaminhamento já em curso no momento em que a medida de suspensão seja adoptada. Não há qualquer dúvida de que a Comissão é obrigada a respeitar o artigo 3.°, atrás citado, quando adopta medidas de suspensão como as que estão em litígio.

No Regulamento n.° 962/88, no sexto considerando, a Comissão exprimiu-se nos termos seguintes:

«Considerando que, tendo o período de validade dos certificados de importação sido fixado de modo a cobrir largamente o período de trajecto das maçãs de mesa para a Comunidade e a permitir aos operadores obterem certificados de importação antes da partida dos navios, apenas devem ser tidas em conta aquelas mercadorias a ser encaminhadas para a Comunidade relativamente às quais foram emitidos certificados de importação».

23. Para determinar se a Comissão violou dessa forma as disposições do artigo 3.°, atrás citado, há que assentar no alcance real da obrigação que decorre dessa norma.

A esse respeito, foram encaradas três interpretações diferentes.

24. Segundo a primeira, que é sustentada pela recorrente, as mercadorias em encaminhamento já em curso deviam, em todo o caso, ter acesso à Comunidade. A norma consagra, pois, uma excepção legal que limita de forma absoluta o efeito material das medidas de suspensão, da mesma forma que o de qualquer outra medida restritiva das trocas com países terceiros: estas medidas não podem nunca ser aplicadas às mercadorias em encaminhamento já em curso.

Esta interpretação tem talvez o mérito de ser conforme às disposições do artigo XIII, n.° 3, alínea b) do GATT, acordo que — como se sabe — não produz efeitos directos mas vincula contudo a Comunidade. É contudo contrária aos termos claros absolutamente inequívocos do texto da disposição comunitária. Esta só impõe, com efeito, que se *tenha em conta* a situação particular dos produtos em encaminhamento já em curso para a Comunidade: esta fórmula não equivale certamente a uma obrigação de garantir sempre e em qualquer caso o acesso dos produtos à Comunidade.

Isso parece, aliás, estar de acordo com a necessidade indicada pelo Tribunal no acórdão de 5 de Maio de 1981, Dürbeck (112/80, Recueil, p. 1095) de não interpretar essa disposição de forma extensiva, para

não se correr o risco de prejudicar a eficácia das medidas de protecção adoptadas. Essa indicação foi recordada no despacho de medidas provisórias proferido em 10 de Junho de 1988 no âmbito do presente processo, onde aliás se diz que não se pode excluir em princípio que, pelo menos em certas hipóteses particularmente críticas, a Comissão possa respeitar o artigo 3.° de forma diferente da que consiste em isentar os produtos em encaminhamento já em curso para a Comunidade da aplicação das medidas de salvaguarda de protecção (ver o n.° 22).

25. A segunda interpretação, sustentada pela Comissão, de acordo com o texto do considerando anteriormente citado do Regulamento n.° 962/88, afirma que os operadores cujas mercadorias estão em encaminhamento já em curso estão suficientemente protegidos pelo simples facto de ter tido a possibilidade de obter o certificado de importação antes do embarque das mercadorias. No caso dos autos, esta possibilidade resultava do facto de a duração da validade do título, elevada de trinta para quarenta dias, ser suficiente (mesmo este ponto de facto foi aliás vivamente contestado) para abranger o período da viagem dos Chile até à Europa.

Podemos dizer, desde já, que esta tese nos parece de rejeitar na medida em que conduz a uma interpretação niilista do artigo 3.° É claro, com efeito, que, no momento em que um operador obtém o certificado de importação, adquire, por isso mesmo, um *direito* a importar o produto para a Comunidade. Mas o direito de que goza em tal hipótese decorre não do artigo 3.° mas do simples facto de ser titular do certificado. Noutros termos, no momento em que obtém o certificado, está excluído do âmbito de aplicação das medidas de suspensão. Estas últimas suspendem, com efeito, a *emissão* do documento, mas, uma vez que esta emissão ocorra, nenhuma suspensão é já possível, e, quando muito, pode imaginar-se um eventual cancelamento do certificado — mas trata-se de uma hipótese diferente e absolutamente excepcional.

Em contrapartida, a garantia específica prevista pelo artigo 3.° destina-se a produzir efeitos principalmente numa fase diferente e anterior, ou seja, durante o prazo de reflexão atrás citado, que medeia entre a apresentação do pedido e a emissão do certificado. É no decurso dessa fase que o operador cujas mercadorias estão em encaminhamento já em curso beneficia da garantia do artigo 3.°, apresentando-se esta disposição, por consequência, como uma condição do exercício do poder de adoptar medidas de suspensão. A tese da Comissão segundo a qual o importador estaria protegido pela possibilidade de poder obter o título antes do embarque equivale a afirmar que a aplicabilidade do artigo 3.° está excluída do decurso da fase em que a medida restritiva é instituída, ou seja, precisamente durante a fase em que essa garantia, como resulta nomeadamente dos termos da disposição em causa, se destina a produzir efeitos.

Por outras palavras, e isso resulta claramente das expressões contidas no considerando atrás citado, a tese da Comissão não conduz nem mais nem menos do que a não considerar absolutamente a situação das mercadorias que estão em encaminhamento já em curso no momento em que a suspensão é decidida.

26. Parece-nos, pelo contrário, que é necessário seguir uma terceira interpretação na qual se inspira, salvo erro da nossa parte, o despacho de medidas provisórias proferido pelo Tribunal. Segundo essa interpretação, a norma em questão é destinada a proteger essencialmente a *confiança legítima* dos ope-

radores. Tem como consequência que, logo que se encontram em encaminhamento já em curso, as mercadorias devem, em princípio, entrar na Comunidade sem que lhes seja aplicável uma medida de suspensão. Contudo esta garantia, e é aí que reside a diferença em comparação com a primeira hipótese de interpretação esboçada anteriormente, só protege os operadores na condição de eles não terem recebido, antes do embarque das mercadorias, uma indicação suficientemente clara da possibilidade de eventuais medidas de suspensão produzirem efeitos *também* relativamente às mercadorias em encaminhamento já em curso. Quando tal advertência é feita aos operadores, estes últimos estão conscientes do facto de que um eventual embarque das mercadorias, sem ter obtido previamente um certificado, não está ao abrigo de medidas restritivas; não há, por isso, nenhuma razão para proteger a sua confiança legítima.

Esta interpretação tem igualmente o mérito de estar em conformidade, se não propriamente com a letra, pelo menos com a *ratio* da disposição atrás citada do GATT. É confirmada, além disso, como o Tribunal já revelou no seu despacho, pela prática quase uniforme e constante da Comissão que, sempre que não fez advertências precisas, (com apenas uma excepção) isentou as mercadorias que se encontravam em encaminhamento já em curso da aplicação de medidas de suspensão.

27. Se esta terceira interpretação é correcta, então a Comissão, com toda a evidência, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 3.° Com efeito, não forneceu aos operadores interessados qualquer indicação clara a propósito da eventual aplicação de medidas de suspensão, mesmo para as mercadorias em encaminhamento já em curso. Com efeito, não há no Regulamento n.° 346/88 qualquer indicação neste sentido. Resulta apenas deste regulamento que os importadores podiam obter o certificado antes do embarque das mercadorias. Mas isso não significa que eles não estivessem conscientes do facto de deverem obter este certificado antes do embarque se desejavam evitar ser objecto de medidas restritivas.

A Comissão, de resto, esclareceu durante a audiência, alterando nesse aspecto o teor das suas observações escritas, que não tinha fornecido indicações neste sentido através de contactos informais com as associações do sector em questão.

28. Consideramos, por consequência, que ao adoptar o Regulamento n.° 962/88 e as suas alterações posteriores, a Comissão não respeitou o artigo 3.°, n.° 3, primeiro travessão, do Regulamento n.° 2707/72. Por isso, este fundamento da recorrente deve também ser acolhido.

A análise que desenvolvemos até agora leva-nos, por isso, a concluir pela procedência do recurso, sem prejuízo, evidentemente, do que dissemos a propósito da admissibilidade.

Por isso, examinaremos de forma menos detalhada o último fundamento de anulação.

O fundamento referido na alínea b)

29. Segundo a recorrente, o artigo 29.° do Regulamento n.° 1035/72 não autoriza medidas de protecção tomadas com o objectivo de uma reanálise da situação global do mercado das maçãs, objectivo invocado nos preâmbulos dos regulamentos n.ºs 962/88 e 984/88.

30. É verdade que as medidas de protecção são justificadas por uma situação de perturbação grave provocada pelas importações. Mas, admitindo que essa situação se tenha verificado, a oportunidade de reexaminar a situação do mercado parece totalmente de acordo com as finalidades da medida em questão. Esta medida destina-se a corrigir ou a prevenir graves perturbações no mercado. É, pois, fundada numa apreciação destas dificuldades ou riscos. Por consequência, é necessário que tenha uma duração suficiente para permitir à Comissão verificar se o mercado está em vias de estabilizar ou se, pelo contrário, persistem ou se agravam os factores de perturbação susceptíveis de justificar uma prorrogação das referidas medidas. O tempo necessário para a reanálise da situação deve, por isso, ser tomado em consideração para estabelecer qual deve ser a duração da aplicação da medida de protecção: é precisamente nesta perspectiva que o «período necessário ao reexame da situação de conjunto do mercado» foi tomado em conta pela Comissão aquando da adopção dos regulamentos impugnados.

Parece-nos, por conseguinte, que este fundamento deve, em qualquer hipótese, ser rejeitado.

C — Indemnização do prejuízo

31. No caso de o Tribunal considerar que os regulamentos impugnados não constituem actos de alcance geral e declarar, por consequência, o recurso admissível para seguidamente lhe dar provimento quanto ao mérito, deve pronunciar-se sobre o pedido de indemnização.

A este respeito, independentemente das dúvidas eventuais quanto à natureza «normativa» de um acto de alcance individual[8] e quanto à aplicabilidade, em tal hipótese, das limitações de responsabilidade por danos causados por actos normativos, há que pôr em relevo que, no caso concreto, as condições restritivas a que está subordinada a existência de tal responsabilidade, segundo a jurisprudência bem conhecida do Tribunal[9], parecem reunidas.

32. Antes de mais, ao adoptar medidas excepcionais de protecção, face a circunstâncias de facto manifestamente diferentes das prescritas pela regulamentação de base, e ao omitir completamente a situação particular das mercadorias em vias de encaminhamento, contrariamente ao que lhe era imposto pela referida regulamentação, a Comissão «ignorou de forma manifesta e grave os limites que se impõem ao exercício dos seus poderes».[10].

Da mesma forma, deve ser considerada a existência duma «violação suficientemente caracterizada de uma norma superior do direito que protege os particulares»[11] na medida em que a ilegalidade verificada se concretiza na violação de normas que, de acordo com os compromissos assumidos pela Comunidade no plano internacional, têm como objectivo assegurar a liberdade das trocas comerciais com os países tercei-

8 — Este ponto foi suscitado pelo advogado-geral VerLoren van Themaat nas suas conclusões no processo Tezi (59/84, acórdão de 5 de Março de 1986, Colect., p. 887 e 914), mas não foi analisado no acórdão.

9 — Ver os acórdãos de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik (5/71, Recueil, p. 975), de 25 de Maio de 1978, HLN (83/76 e 94/76, 5/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209), de 4 de Outubro de 1979, Ireks-Arkady (238/78, Recueil, p. 2955), DGV (241/78, 242/78, 245/78 a 250/78, Recueil, p. 3017), Interquell Stärke-Chemie (261/78 e 262/78, Recueil, p. 3045), de 5 de Dezembro de 1979, Amylum (116/77 e 124/77, Recueil, p. 3497), de 17 de Dezembro de 1981, Ludwigshafener Walzmühle (197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211), de 6 de Dezembro de 1984, Biovilac (59/83, Recueil, p. 4057), de 19 de Setembro de 1985, Asteris (194/83 a 206/83, Recueil, p. 2815), de 30 de Maio de 1989, Roquette Frères (20/88, Colect., p. 1553).

10 — Ver, especialmente, o acórdão HLN, n.° 6.

11 — *Ibidem*, n.° 4.

ros, protegendo especificamente a confiança legítima dos operadores e garantindo, de forma mais geral, a estes últimos a necessária segurança jurídica quanto às condições a que pode ser subordinado, em certas circunstâncias, o exercício efectivo dos seus direitos.

Finalmente, parece-nos que o prejuízo invocado neste caso pelos recorrentes e que decorre da impossibilidade de comercializar os produtos no mercado de destino no decurso do período previsto é, em substância, estranho e excede o quadro dos «riscos económicos inerentes às actividades» no sector em causa [12].

33. Demonstramos assim a *existência* do prejuízo. Quanto ao seu *montante*, julgamos oportuno que o Tribunal convide as partes a proceder à respectiva liquidação por acordo num prazo determinado, após o qual competirá ao Tribunal decidir.

34. Tendo em conta todas as considerações que desenvolvemos até ao presente, propomos ao Tribunal:

— que declare o recurso inadmissível;

todavia, no caso de o Tribunal considerar dever admiti-lo, pedimos:

— que dê provimento ao pedido de anulação do Regulamento n.° 962/88, do Regulamento n.° 984/88 e do artigo 2.° do Regulamento n.° 1040/88;

— que declare a Comunidade responsável pelo prejuízo que foi provocado por estes actos ilegais, remetendo a determinação do montante da indemnização para um acordo entre as partes ou, na falta desse acordo, para uma decisão posterior do Tribunal.

12 — *Ibidem*, n.° 7.