ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (tribunal pleno)

30 de Setembro de 2003 *

No processo C-94/02 P,

Établissements Biret et Cie SA, com sede em Paris (França), representada por S. Rodrigues, avocat, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

que tem por objecto um recurso de anulação do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Primeira Secção) em 11 de Janeiro de 2002, Biret et Cie/Conselho (T-210/00, Colect., p. II-47),

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por J. Carbery e F. P. Ruggeri Laderchi, na qualidade de agentes,

demandado na primeira instância,

* Língua do processo: francês.

apoiado por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por P. M. Ormond, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente no presente recurso,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. Christoforou e A. Bordes, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente na primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (tribunal pleno),

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (relator), R. Schintgen e C. W. A. Timmermans, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações dos Établissements Biret et Cie SA, do Conselho e da Comissão na audiência de 25 de Março de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Maio de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Março de 2002, a sociedade Établissements Biret et Cie SA, com sede em Paris (França), interpôs, nos termos do artigo 49.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, um recurso de anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Janeiro de 2002, Biret et Cie/Conselho (T-210/00, Colect., p. II-47, a seguir «acórdão recorrido»), que julgou improcedente a acção de indemnização intentada ao abrigo dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE (actuais artigos 253.° CE e 288.°, segundo parágrafo, CE), e destinada a obter o ressarcimento do prejuízo por ela pretensamente sofrido em consequência da proibição de importação para a Comunidade de carne de bovino proveniente de animais de exploração aos quais foram administradas certas substâncias com efeito hormonal.

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de Agosto de 2002, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foi admitido a intervir em apoio do Conselho da União Europeia.

Enquadramento jurídico

Directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE e 96/22/CE

3 O artigo 2.° da Directiva 81/602/CEE do Conselho, de 31 de Julho de 1981, relativa à interdição de certas substâncias de efeito hormonal e de substâncias de efeito tireostático (JO L 222, p. 32; EE 03 F23 p. 38), prevê que os Estados-Membros assegurarão que seja interdita a administração aos animais de exploração de substâncias de efeito tireostático e de substâncias de efeito estrogénico, androgénico ou gestagénico, bem como a colocação no mercado dos animais de exploração aos quais tenham sido administradas essas substâncias e da carne proveniente desses animais.

4 Em derrogação a esta proibição, o artigo 5.° da Directiva 81/602 prevê que, até que o Conselho tome uma decisão relativa à administração aos animais de exploração de estradiol 17 ß, de progesterona, de testosterona, de trenbolona e de zeranol, para efeitos de engorda, as regulamentações nacionais em vigor, bem como as medidas tomadas pelos Estados-Membros sobre essas substâncias, permanecerão aplicáveis, dentro da observância das disposições gerais do Tratado. Esta derrogação justificava-se, segundo o quarto considerando da Directiva 81/602, pela circunstância de a utilização dessas cinco substâncias dever ainda ser objecto de estudos aprofundados sobre a sua inocuidade ou nocividade.

5 Em 31 de Dezembro de 1985, o Conselho adoptou a Directiva 85/649/CEE, que proíbe a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais (JO L 382, p. 228; EE 03 F40 p. 159). Esta directiva foi anulada, por violação de formalidades essenciais, pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (68/86, Colect., p. 855), tendo sido substituída pela Directiva 88/146/CEE do Conselho, de 7 de Março de 1988, que proíbe a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais (JO L 70, p. 16).

6 Sem prejuízo da utilização, para fins de tratamento terapêutico, de estradiol 17 ß, de testosterona e de progesterona, que pode ser autorizada, a Directiva 88/146 elimina a possibilidade de derrogação prevista, no artigo 5.° da Directiva 81/602, a favor das cinco substâncias visadas no n.° 4 do presente acórdão.

7 Nos termos do artigo 6.° da Directiva 88/146, os Estados-Membros proibirão a importação em proveniência de países terceiros de animais de exploração a que tenham sido administradas, por qualquer meio, substâncias de efeitos tireostático, estrogénico, androgénico ou gestagénico, bem como a importação das carnes provenientes desses animais.

8 A Directiva 88/146 devia ter sido transposta o mais tardar em 1 de Janeiro de 1988, mas a sua entrada em vigor foi adiada para 1 de Janeiro de 1989. Seguiu-se, a partir dessa data, uma proibição da importação para a Comunidade, proveniente de países terceiros, de carne e de produtos à base de carne proveniente de animais tratados com certas hormonas, com base na Directiva 72/462/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1972, relativa a problemas sanitários e de polícia sanitária, na importação de animais das espécies bovina e suína e de carnes frescas provenientes de países terceiros (JO L 302, p. 28; EE 03 F6 p. 171).

9 Em 29 de Abril de 1996, o Conselho adoptou a Directiva 96/22/CE, relativa à proibição de utilização de certas substâncias com efeitos hormonais ou tireostáticos e de substâncias ß-agonistas em produção animal e que revoga as Directivas 81/602, 88/146 e 88/299/CEE (JO L 125, p. 3). Esta directiva mantém o regime de proibição resultante da aplicação conjugada das Directivas 81/602 e 88/146.

Acordo relativo à aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias

10 Em 15 de Abril de 1994, na reunião de Marraquexe (Marrocos), o presidente do Conselho e o membro da Comissão encarregado das relações externas procederam, em nome da União Europeia e sob reserva de aprovação posterior, à assinatura da acta final, que encerrou as negociações comerciais multilaterais do «Uruguay Round», do Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (a seguir «OMC»), bem como de todos os acordos e memorandos constantes dos anexos 1 a 4 do acordo que institui a OMC (a seguir «acordos OMC»).

11 Na sequência dessa assinatura, o Conselho adoptou a Decisão 94/800/CE, de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986-1994) (JO L 336, p. 1).

12 Os acordos OMC, entre os quais figura, no anexo 1 A, o acordo relativo à aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias (JO 1994, L 336, p. 40, a seguir «acordo SFS»), entraram em vigor em 1 de Janeiro de 1995.

13 Nos termos do artigo 3.°, n.° 3, do acordo SFS, «os membros podem introduzir ou manter medidas sanitárias ou fitossanitárias que resultem num nível de protecção sanitária ou fitossanitária mais elevado que o que seria conseguido através de medidas baseadas nas normas, directrizes ou recomendações internacionais aplicáveis, se existir uma justificação científica ou se tal for consequência do nível de protecção sanitária ou fitossanitária que um membro considere adequado em conformidade com as disposições aplicáveis dos n.ºs 1 a 8 do artigo 5.°».

14 Nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do acordo SFS, «os membros assegurarão que as suas medidas sanitárias e fitossanitárias sejam estabelecidas com base numa avaliação, realizada de uma forma adequada às circunstâncias, dos riscos para a saúde e a vida das pessoas e dos animais ou para a protecção vegetal, tendo em conta as técnicas de avaliação de riscos desenvolvidas pelas organizações internacionais competentes».

Memorando de entendimento sobre as regras e processos que regem a resolução de litígios

15 Nos termos do artigo 3.°, n.° 5, do memorando de entendimento sobre as regras e processos que regem a resolução de litígios (JO 1994, L 336, p. 234, a seguir «memorando de entendimento»), que constitui o anexo 2 do acordo que institui a OMC,

«Todas as soluções de questões que sejam formalmente levantadas ao abrigo das disposições de consulta e resolução de litígios do acordos abrangidos, incluindo a nomeação de árbitros, serão conformes a esses acordos e não anularão ou prejudicarão os benefícios devidos a qualquer membro por força desses acordos, nem impedirão a realização de qualquer objectivo desses mesmos acordos.»

16 O n.° 7 do mesmo artigo acrescenta:

«Antes de apresentar um pedido, o membro verificará se qualquer pedido apresentado no âmbito desses processos é fundamentado. O objectivo do sistema

de resolução de litígios é o de obter uma solução positiva para um litígio. É preferível uma solução mutuamente aceitável para as partes e conforme aos acordos abrangidos. Na falta de uma solução mutuamente acordada, o objectivo imediato do sistema de resolução de litígios é normalmente o de assegurar a supressão das medidas em causa, caso se verifique que as mesmas são incompatíveis com as disposições de qualquer um dos acordos abrangidos. Só se deve recorrer à regra da compensação se a imediata abolição da medida for impraticável e como uma medida provisória, na pendência da abolição da medida que é incompatível com um acordo abrangido. O último recurso previsto no presente memorando de que dispõe um membro consiste na possibilidade do mesmo suspender a aplicação de concessões ou outras obrigações previstas nos acordos abrangidos numa base discriminatória em relação a outro membro, sob reserva de autorização pelo ORL de tais medidas.»

17 O artigo 21.° do memorando de entendimento, que diz respeito à «Fiscalização da execução das recomendações e decisões» do órgão de resolução de litígios da OMC (a seguir «ORL»), dispõe:

«1. O rápido cumprimento das recomendações ou decisões do ORL é essencial para assegurar uma resolução eficaz dos litígios em benefício de todos os membros.

2. [...]

3. Numa reunião do ORL a realizar no prazo de 30 dias([1]) a contar da data de adopção do relatório do painel ou do Órgão de Recurso, o membro em causa informará o ORL das suas intenções no que se refere à execução das recomendações e decisões do ORL. Caso não seja possível dar imediatamente cumprimento às recomendações e decisões, o membro em causa disporá de um prazo razoável para o fazer. Esse prazo razoável será o seguinte:

a) o prazo proposto pelo membro em causa, desde que esse prazo seja aprovado pelo ORL ou, na falta de tal aprovação,

b) um prazo mutuamente acordado pelas partes em litígio, dentro de 45 dias a contar da data de adopção das recomendações e decisões ou, na falta de tal acordo,

c) um prazo determinado através de arbitragem vinculativa dentro de 90 dias a contar da data de adopção das recomendações e decisões([2]). Neste processo de arbitragem([3]), uma norma a respeitar pelo árbitro é a de que o prazo razoável para execução das recomendações do painel ou do Órgão de Recurso não deve exceder 15 meses a contar da data de adopção de um relatório do painel ou do Órgão de Recurso. Contudo, esse prazo pode ser mais curto ou mais longo, consoante as circunstâncias específicas do caso.

(1) Se não estiver prevista nenhuma reunião do ORL durante esse período, será convocada uma reunião do ORL especialmente para esse efeito.

(2) Caso as partes não consigam acordar na nomeação de um árbitro no prazo de dez dias a contar da data em que decidiram recorrer à arbitragem, o árbitro será nomeado pelo director-geral no prazo de dez dias, após consulta das partes.

(3) A expressão 'árbitro' deve ser interpretada como referindo-se tanto a um indivíduo como a um grupo.»

18 Por último, o artigo 22.°, n.os 1, 2 e 8, do memorando de entendimento dispõe:

«1. A compensação e a suspensão de concessões e outras obrigações são medidas temporárias que se podem adoptar caso as recomendações e as decisões não sejam executadas dentro de um prazo razoável. Contudo, nem a compensação nem a suspensão de concessões ou outras obrigações são preferíveis à execução completa de uma recomendação como forma de tornar uma medida conforme aos acordos abrangidos. A compensação é voluntária e, se aprovada, deve ser compatível com os acordos abrangidos.

2. Se o membro em causa não tornar a medida que foi considerada incompatível com o acordo abrangido conforme ao mesmo, ou se, de qualquer outro modo, não cumprir as recomendações e as decisões dentro de um prazo razoável previsto no n.° 3 do artigo 21.°, esse membro deverá, se tal lhe for requerido e nunca após o termo do prazo razoável fixado, entabular negociações com qualquer parte que tenha accionado os processos de resolução de litígios, com vista a chegarem a acordo sobre uma compensação mutuamente satisfatória. Se não for acordada nenhuma compensação satisfatória no prazo de 20 dias a contar da data em que expira o prazo razoável, qualquer parte que tenha accionado o processo de resolução de litígios pode solicitar autorização do ORL para suspender a aplicação, em relação ao membro em causa, das concessões ou outras obrigações previstas nos acordos abrangidos.

[...]

8. A suspensão de concessões ou outras obrigações será temporária e só se manterá enquanto a medida que foi considerada incompatível com o acordo

abrangido não for revogada, ou o membro que deve dar cumprimento às recomendações ou decisões não apresentar uma solução para a anulação ou redução de vantagens, ou enquanto não for encontrada uma solução mutuamente satisfatória. Em conformidade com o disposto no n.º 6 do artigo 21.º, o ORL continua a fiscalizar a aplicação das recomendações ou decisões adoptadas, incluindo os casos em que foi concedida uma compensação ou em que foram suspensas concessões ou outras obrigações mas em que as recomendações para tornar uma medida conforme aos acordos abrangidos não foram executadas.»

Procedimento de resolução de litígios iniciado pelos Estados Unidos da América e pelo Canadá (caso das hormonas)

19 Em Maio e Novembro de 1996, respectivamente, os Estados Unidos da América e o Canadá, considerando que a legislação comunitária restringia as suas exportações de carne de bovino tratada com certas hormonas para a Comunidade em violação das obrigações por esta assumidas no quadro da OMC, desencadearam, cada um, um procedimento de resolução de litígios nos órgãos competentes da OMC.

20 Cada um dos dois grupos especiais constituídos no quadro destes procedimentos apresentou, em 18 de Agosto de 1997, um relatório (respectivamente WT/DS26/R/USA e WT/DS48/R/CAN) que concluía pela violação de diversas disposições do acordo SFS pela Comunidade.

21 Com base em recurso interposto pela Comunidade, o órgão de recurso proferiu, em 16 de Janeiro de 1998, um relatório (WT/DS26/AB/R WT/DS48/AB/R) que alterou, em alguns aspectos, os relatórios dos dois grupos especiais, muito

embora tenha igualmente concluído pela violação, por parte da Comunidade, dos artigos 3.°, n.° 3, e 5.°, n.° 1, do acordo SFS, essencialmente com fundamento na ausência de análise científica suficientemente específica dos riscos de cancro associados à utilização de certas hormonas como auxiliares de crescimento. O órgão de recurso recomendou que «o órgão de resolução de litígios convide a Comunidade Europeia a tornar as medidas que se revelaram [...] incompatíveis com o acordo [SFS] conformes às obrigações que assumiu no quadro do referido acordo».

22 Em 13 de Fevereiro de 1998, o ORL adoptou o relatório do órgão de recurso e os relatórios dos grupos especiais tal como alterados pelo órgão de recurso.

23 Tendo a Comunidade indicado que tencionava respeitar as suas obrigações no âmbito da OMC mas que, para o fazer, necessitava de um prazo razoável, em conformidade com o artigo 21.°, n.° 3, do memorando de entendimento, foi-lhe concedido para o efeito um prazo de quinze meses, que expirou em 13 de Maio de 1999.

24 Com base nos resultados de uma nova análise dos riscos associados à utilização de estradiol 17 ß, de progesterona, de testosterona, de acetato de trenbolona, de zeranol e de acetato de melengestrol, cuja administração destinada a estimular o crescimento dos animais é proibida pela Directiva 96/22, a Comissão submeteu ao Parlamento Europeu e ao Conselho, em 3 de Julho de 2000, a proposta 2000/C 337 E/25 de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 96/22 (JO C 337 E, p. 163), destinada, nomeadamente, a manter a proibição permanente de utilização do estradiol 17 ß e a continuar provisoriamente, na expectativa de novos relatórios científicos, a aplicar a proibição de utilização das cinco outras substâncias em causa. O legislador comunitário ainda não aprovou essa proposta.

Matéria de facto do litígio e tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância

25 Resulta do acórdão recorrido que a recorrente detém perto de 66% do capital da Biret International SA (a seguir «Biret International»), sociedade constituída em 26 de Julho de 1990 e inscrita no registo comercial e das sociedades do tribunal de commerce de Paris em 9 de Agosto de 1990, tendo como objecto social a transacção de diversos produtos agro-alimentares, designadamente a carne.

26 Por decisão de 7 de Dezembro de 1995, o tribunal de commerce de Paris deu início a um processo de liquidação judicial da Biret International e fixou provisoriamente como data de cessação de pagamentos o dia 28 de Fevereiro de 1995.

27 Em 28 de Junho de 2000, a Biret International, com base nas disposições conjugadas dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, intentou uma acção de indemnização contra o Conselho para ressarcimento do prejuízo por ela pretensamente sofrido em consequência da adopção e manutenção em vigor das Directivas 81/602, 88/146 e 96/22, que proibiram a importação para a Comunidade, proveniente dos Estados Unidos da América, de carne e de produtos à base de carne provenientes de animais tratados com certas hormonas. Essa acção foi registada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância sob o número T-174/00.

28 Em 10 de Agosto de 2000, a própria recorrente intentou uma acção de indemnização para ressarcimento do prejuízo por ela pretensamente sofrido em consequência da liquidação judicial da Biret International, que sustenta ser posterior à adopção ou à manutenção das directivas em litígio.

O acórdão recorrido

Quanto à admissibilidade

29 O Tribunal de Primeira Instância rejeitou, desde logo, nos n.os 34 a 39 do acórdão recorrido, as duas primeiras excepções de inadmissibilidade suscitadas pelo Conselho, baseadas respectivamente na irregularidade formal da petição e no não esgotamento das vias processuais nacionais.

30 Examinando, em seguida, nos n.os 40 a 47 do acórdão recorrido, a terceira excepção de inadmissibilidade, baseada na prescrição do direito de acção, o Tribunal de Primeira Instância considerou, por um lado, que a acção de responsabilidade estava prescrita, na medida em que visava a reparação do prejuízo pretensamente sofrido no decurso do período anterior aos cinco anos que precederam a propositura da acção, ou seja, antes de 10 de Agosto de 1995. Nesta medida, julgou a acção inadmissível.

31 Por outro lado, quanto ao período que teve início em 10 de Agosto de 1995, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 47 do acórdão recorrido, o seguinte:

«Quanto ao restante, a circunstância de o tribunal de commerce de Paris, na sua decisão de 7 de Dezembro de 1995, ter fixado provisoriamente a data de cessação de pagamentos da Biret International em 28 de Fevereiro de 1995, não implica necessariamente que essa sociedade já não estivesse em condições de exercer uma actividade comercial durante o período compreendido entre 10 de Agosto de 1995 e 7 de Dezembro de 1995. Por outro lado, a demandante afirma ter sofrido um prejuízo próprio em razão da colocação da sua filial em liquidação. Por conseguinte, a acção não pode, numa primeira análise, ser globalmente julgada inadmissível por prescrição.»

32 Por último, ao examinar, nos n.os 48 a 51 do acórdão recorrido, a quarta excepção de inadmissibilidade, assente na falta de interesse em agir da recorrente, o Tribunal de Primeira Instância declarou, por um lado, inadmissíveis os pedidos de ressarcimento de um alegado dano moral e de um prejuízo próprio pretensamente sofrido pela demandante após a cessação das actividades da Biret International, por não constarem da petição.

33 Por outro lado, no que respeita aos outros pedidos da recorrente, o Tribunal de Primeira Instância julgou o seguinte, no n.º 51 do acórdão recorrido:

«Além disso, não se pode excluir, nesta fase da apreciação do Tribunal de Primeira Instância, que os pedidos formulados na petição tenham por objecto um prejuízo diferente, no todo ou em parte, do alegado pela Biret International no âmbito do processo T-174/00. A presente acção não pode, portanto, ser totalmente julgada inadmissível por falta de interesse em agir.»

Quanto ao mérito

34 Na petição, a recorrente alegava que, ao adoptar e ao manter em vigor as Directivas 81/602, 88/146 e 96/22, o Conselho violou duas regras jurídicas que têm por objecto conferir direitos aos particulares, a saber, por um lado, o princípio da protecção da confiança legítima e, por outro, o acordo SFS.

35 Nos n.os 57 a 63 e 70 a 81 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou improcedentes esses dois fundamentos. No que se refere mais em particular à pretensa violação do acordo SFS, o Tribunal decidiu o seguinte:

«70 Se é verdade que, nos termos do artigo 228.°, n.° 7, do Tratado [CE (que passou, após alteração, a artigo 300.°, n.° 7, CE)], os acordos celebrados entre a Comunidade e os Estados terceiros são vinculativos para as instituições da Comunidade e para os Estados-Membros, e que, como o Tribunal de Justiça decidiu, entre outros, nos acórdãos [de 30 de Abril de 1974,] Haegeman [181/73, Colect., p. 251,] e [de 30 de Setembro de 1987,] Demirel [12/86, Colect., p. 3719], as disposições de tais acordos fazem parte integrante, a partir da entrada em vigor destes, da ordem jurídica comunitária, o Tribunal de Justiça tem sublinhado constantemente que os efeitos de tais acordos na ordem jurídica comunitária devem ser determinados em função da natureza e dos objectivos do acordo em causa. Foi assim que, no seu acórdão de 26 de Outubro de 1982, Kupferberg (104/81, Recueil, p. 3641, n.° 17), o Tribunal de Justiça declarou que os efeitos, na Comunidade, das disposições de um acordo internacional não podem ser determinados abstraindo da origem internacional das disposições em causa, e que, de acordo com os princípios do direito internacional, as partes contratantes podem acordar os efeitos que as disposições do acordo devem produzir nas respectivas ordens internas (v. igualmente as conclusões do advogado-geral C. Gulmann relativas ao acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., pp. I-4973, I-4980, n.° 127). Em especial, no acórdão Demirel, já referido, o Tribunal de Justiça considerou (no n.° 14) que uma disposição de um acordo concluído pela Comunidade com um país terceiro deve ser considerada directamente aplicável sempre que, atendendo aos seus termos bem como ao objecto e à natureza do acordo, estabelecer uma obrigação clara e suficientemente determinada, que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto posterior. A questão de saber se tal estipulação é incondicional e suficientemente precisa para produzir efeito directo deve ser apreciada no quadro do acordo de que faz parte (acórdão Kupferberg, já referido, n.° 23).

71 Ora, resulta de jurisprudência hoje bem estabelecida que, tendo em atenção a sua natureza e a sua economia, nem o acordo OMC nem os seus anexos, nem tão-pouco as regras [do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio

(GATT)] de 1947 figuram, em princípio, entre as normas tomadas em conta pelo Tribunal de Justiça para fiscalizar os actos das instituições comunitárias ao abrigo do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE), que tais disposições não são susceptíveis de criar direitos a favor dos particulares que estes possam invocar perante os órgãos jurisdicionais e que a sua eventual violação não é, portanto, susceptível de desencadear a responsabilidade extracontratual da Comunidade (acórdãos do Tribunal de Justiça [de 23 de Novembro de 1999,] Portugal/Conselho [C-149/96, Colect., p. I-8395]; de 14 de Dezembro de 2000, Dior e o., C-300/98 e C-392/98, Colect., p. I-11307, e de 9 de Outubro de 2001, Países Baixos/Parlamento e Conselho, C-377/98, Colect., p. I-7079; despacho do Tribunal de Justiça de 2 de Maio de 2001, OGT Fruchthandelsgesellschaft, C-307/99, Colect., p. I-3159; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Março de 2001, Cordis/ /Comissão, T-18/99, Colect., p. II-913, Bocchi Food Trade International/ /Comissão [T-30/99, Colect., p. II-943], e T. Port/Comissão, T-52/99, Colect., p. II-981, e de 12 de Julho de 2001, T. Port/Conselho, T-2/99, Colect., p. II-2093, e Banatrading/Conselho, T-3/99, Colect., p. II-2123).

72 De facto, os acordos OMC têm por objecto a regulamentação e a gestão das relações entre Estados ou organizações regionais de integração económica, e não a protecção dos particulares. Como o Tribunal de Justiça sublinhou no acórdão Portugal/Conselho, já referido, estes acordos baseiam-se no princípio das negociações realizadas numa base de reciprocidade e de vantagens mútuas, distinguindo-se assim dos acordos celebrados pela Comunidade com países terceiros que instauram uma certa assimetria das obrigações. Admitir que a tarefa de assegurar a conformidade do direito comunitário com estas regras incumbe directamente ao juiz comunitário equivaleria a privar os órgãos legislativos ou executivos da Comunidade da margem de manobra de que gozam os órgãos correspondentes dos parceiros comerciais da Comunidade.

73 Segundo esta jurisprudência (acórdão Portugal/Conselho, já referido, n.° 49), só no caso de a Comunidade ter decidido dar execução a uma obrigação determinada assumida no quadro da OMC, ou de o acto comunitário remeter, de modo expresso, para disposições precisas dos acordos OMC, é que compete ao juiz comunitário fiscalizar a legalidade do acto comunitário

em causa à luz das regras da OMC (v., relativamente ao GATT de 1947, acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de Junho de 1989, Fediol/Comissão, 70/87, Colect., p. 1781, n.os 19 a 22, e de 7 de Maio de 1991, Nakajima/ /Conselho, C-69/89, Colect., p. I-2069, n.º 31).

74 Há que reconhecer que as circunstâncias do caso vertente não correspondem manifestamente a nenhuma das duas hipóteses enunciadas no número anterior. Com efeito, dado que as Directivas 81/602 e 88/146 foram adoptadas vários anos antes da entrada em vigor do acordo SFS, em 1 de Janeiro de 1995, não podem logicamente dar execução a uma obrigação particular assumida no quadro desse acordo, nem remeter expressamente para algumas das suas disposições.

75 No caso vertente, a demandante não tem, portanto, razão quando invoca uma violação do acordo SFS.

76 A decisão do ORL de 13 de Fevereiro de 1998, já referida, não põe em causa esta apreciação.

77 Com efeito, esta decisão está necessária e directamente ligada ao fundamento da violação do acordo SFS, e só pode ser tomada em consideração na hipótese de o efeito directo deste acordo ter sido constatado pelo juiz comunitário no âmbito de um fundamento baseado na invalidade das directivas em causa (v., a propósito de uma decisão do ORL que declara a incompatibilidade de certas disposições do direito comunitário com o GATT de 1994, acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 1999, Atlanta/ /Comunidade Europeia, C-104/97 P, Colect., p. I-6983, n.os 19 e 20).

78 O fundamento baseado na violação do acordo SFS deve, portanto, ser julgado improcedente.

79 Consequentemente, dado que a demandante não conseguiu demonstrar a ilegalidade do comportamento imputado à instituição demandada, a acção deve, de qualquer forma, ser julgada improcedente, sem que haja necessidade de o Tribunal se pronunciar sobre o interesse em agir da demandante [...], nem de examinar os outros requisitos que poderiam desencadear a responsabilidade extracontratual da Comunidade (v., por exemplo, acórdão Atlanta/Comunidade Europeia, já referido, n.° 65).

80 Na réplica, a demandante pede, porém, ao Tribunal de Primeira Instância, a título subsidiário, que faça 'evoluir a sua jurisprudência' no sentido de um regime de responsabilidade objectiva da Comunidade resultante dos seus actos normativos. Em apoio desse pedido, invoca, designadamente, a 'defesa do Estado de direito', o carácter autónomo da acção de indemnização, os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros e considerações de equidade resultantes da aplicação do 'princípio da precaução'.

81 Esta argumentação, que altera o próprio fundamento da responsabilidade da Comunidade, deve ser considerada um fundamento novo que não pode ser invocado no decurso da instância, em conformidade com o artigo 48.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância (acórdão Atlanta/Comunidade Europeia, já referido, n.ºs 27 a 29).»

36 Em conclusão, o Tribunal de Primeira Instância, no n.° 82 do acórdão recorrido, julgou que a acção, na parte em que não era inadmissível, era, de qualquer forma, improcedente.

Recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância

37 Com o seu recurso, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— dar provimento ao pedido que apresentou em primeira instância;

— condenar o Conselho na totalidade das despesas.

38 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e que condene a recorrente nas despesas.

39 O Reino Unido não apresentou observações escritas e não compareceu na audiência. A Comissão também não apresentou observações escritas, mas apoiou os pedidos do Conselho na audiência.

40 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca dois fundamento baseados na violação, por um lado, do artigo 228.°, n.° 7, do Tratado e, por outro, do artigo 48.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

41 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente acusa o Tribunal de Primeira Instância, a título principal, de ter violado o artigo 228.°, n.° 7, do Tratado.

42 Assim, o Tribunal de Primeira Instância não reconheceu um efeito útil à referida disposição, por não ter desligado a sua aplicação das condições relativas ao efeito directo, em conformidade com a concepção monista da ordem jurídica comunitária. Era contraditório afirmar que os acordos OMC são parte integrante dessa ordem jurídica e simultaneamente recusar que sirvam de base a uma fiscalização da legalidade dos actos comunitários de direito derivado. O Tribunal de Justiça analisou, em várias ocasiões (acórdãos de 7 de Fevereiro de 1973, Schroeder, 40/72, Colect., p. 59, e de 5 de Maio de 1981, Dürbeck, 112/80, Recueil, p. 1095), a legalidade de actos comunitários em relação a acordos internacionais sem ter previamente verificado o efeito directo da disposição internacional em causa.

43 Tanto a letra como o espírito do artigo 228.°, n.° 7, do Tratado deviam ser interpretados no sentido de que a observância de uma norma de direito internacional pelas instituições comunitárias só pode depender da circunstância de esta norma se ter tornado parte integrante da ordem jurídica comunitária, o que não é contestável nem contestado no que diz respeito aos acordos OMC e às decisões adoptadas pelas instâncias de resolução de conflitos instituídas por estes acordos, decisões ademais com força de caso julgado.

44 O acórdão recorrido não respondeu, a este respeito, ao argumento de que, ao aderir ao sistema de resolução de litígios instituído pelos acordos OMC, a Comunidade vinculou-se a respeitar o procedimento e a autoridade das decisões do ORL.

45 A título subsidiário, a recorrente acusa o Tribunal de Primeira Instância de não ter feito evoluir a jurisprudência do Tribunal de Justiça no sentido do reconhecimento do efeito directo dos acordos OMC, no seu todo ou em parte, e convida o Tribunal de Justiça a fazê-lo.

46 Em particular, invocar, como fez o Tribunal de Primeira Instância no n.º 72 do acórdão recorrido, a «margem de manobra» de que os órgãos legislativos ou executivos da Comunidade devem gozar, a exemplo dos órgãos correspondentes dos seus parceiros comerciais, não era pertinente no caso vertente, visto que essa margem de manobra era inexistente tendo em conta a decisão do ORL de 13 de Fevereiro de 1998.

47 A recorrente contesta igualmente o argumento baseado no facto de o direito da OMC autorizar outras soluções que não a revogação de medidas ilegais, como a transacção, o pagamento de indemnizações ou a suspensão de concessões (v. acórdão de 12 de Março de 2002, Omega Air e o., C-27/00 e C-122/00, Colect., p. I-2569). Tal argumento causa perplexidade, quer em relação à letra dos acordos OMC quer em relação ao carácter objectivo de uma violação de uma regra de direito.

48 A recorrente refere, a este respeito, que resulta do artigo 22.º, n.º 1, do memorando de entendimento que as medidas compensatórias têm um carácter temporário e devem, de qualquer forma, ser compatíveis com os acordos OMC.

Além disso, essas medidas não são susceptíveis de eliminar o facto de ter efectivamente existido violação de uma regra jurídica, parte integrante da ordem jurídica comunitária, que competia ao juiz verificar independentemente de qualquer consideração política.

49 Em contrapartida, a recorrente invoca várias razões que militam, na sua opinião, a favor do reconhecimento do efeito directo da totalidade ou de parte dos acordos OMC e da possibilidade de o Tribunal de Justiça fiscalizar o seu respeito pelas normas comunitárias:

— desde logo, razões ligadas ao próprio conteúdo das disposições dos acordos OMC e à sua evolução previsível: um crescente número dessas disposições — como as relativas aos contratos públicos, à propriedade intelectual ou ainda à segurança alimentar — têm, com efeito, um impacto directo não apenas nas relações jurídicas entre os Estados e os seus nacionais, mas também entre os próprios particulares;

— em seguida, razões de equidade nos efeitos do sistema de resolução de litígios da OMC: era contraditório não permitir aos particulares reivindicar o benefício de determinadas disposições dos acordos OMC quando, por outro lado, medidas de retorsão comerciais, adoptadas com base noutras disposições dos mesmos acordos, vêm causar um prejuízo a empresas da União Europeia;

— por último, razões ligadas à necessária coerência da ordem jurídica comunitária, no âmbito da qual os sujeitos de direito são não só os Estados-Membros, mas também os seus nacionais (v. acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, Van Gend & Loos, 26/62, Colect. 1962-1964, p. 205).

50 Segundo o Conselho, o primeiro fundamento é em parte inadmissível e em parte improcedente.

51 Por um lado, o acórdão recorrido é conforme à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos efeitos dos acordos internacionais em geral, a qual faz depender o efeito de uma disposição de um acordo internacional da sua natureza e dos seus objectivos (v. n.° 127 das conclusões do advogado-geral C. Gulmann no processo Alemanha/Conselho, já referido). Os acordos OMC não visam criar direitos para os particulares, antes se limitando a regular as relações entre Estados e organizações económicas regionais com base em negociações que assentam no princípio da reciprocidade.

52 O Tribunal de Primeira Instância referia-se acertadamente, no n.° 77 do acórdão recorrido, aos n.ºs 19 e 20 do acórdão Atlanta/Comunidade Europeia, já referido, os quais têm um alcance geral, independentemente do facto de dizerem respeito à admissibilidade de um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância. A recorrente também não explicava onde e quando a Comunidade assumiu o compromisso de dar execução a todas as obrigações decorrentes de uma decisão do ORL, o que seria contrário à filosofia geral dos acordos em questão. A recorrente também não indicava por que acto preciso a Comunidade entendeu dar execução à decisão do ORL de 13 de Fevereiro de 1998, relativa às importações de carne com hormonas. Seja como for, nenhuma disposição do acordo SFS ou da decisão do ORL de 13 de Fevereiro de 1998 obrigava a Comunidade a importar carne com hormonas. Seria efectivamente possível respeitar as obrigações do acordo SFS sem ter de autorizar as importações cuja proibição estava na origem do prejuízo que a recorrente alega ter sofrido.

53 Por outro lado, ao convidar o Tribunal de Justiça a fazer evoluir a sua jurisprudência, a recorrente limita-se a criticá-la sem apresentar uma verdadeira argumentação. O argumento da recorrente assente na alegada perda de toda a

margem de manobra, por parte das instituições, para respeitar as obrigações do acordo SFS não tem de modo algum em conta o conteúdo do referido acordo nem o facto de existirem múltiplas possibilidades de o respeitar. Com efeito, os membros da OMC podem basear as suas medidas veterinárias quer nos padrões internacionais quer noutra avaliação científica do risco ou no princípio da precaução. O n.º 72 do acórdão recorrido era, por conseguinte, plenamente procedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

54 Segundo jurisprudência constante (v., nomeadamente, acórdão Atlanta/Comunidade Europeia, já referido, n.º 65), a responsabilidade extracontratual da Comunidade, na acepção do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, está subordinada à reunião de um conjunto de condições no que respeita à ilegalidade do comportamento censurado às instituições comunitárias, à veracidade do dano e à existência de nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o prejuízo invocado.

55 Ora, como o Tribunal de Primeira Instância recordou no n.º 71 do acórdão recorrido, tendo em atenção a sua natureza e a sua sistemática, os acordos OMC não figuram, em princípio, entre as normas à luz das quais o Tribunal de Justiça fiscaliza a legalidade dos actos das instituições comunitárias (acórdão Portugal/ /Conselho, já referido, n.º 47; despacho OGT Fruchthandelsgesellschaft, já referido, n.º 24; acórdãos Omega Air e o., já referido, n.º 93, e de 9 de Janeiro de 2003, Petrotub e Republica/Conselho, C-76/00 P, Colect., p. I-79, n.º 53).

56 Só no caso de a Comunidade ter decidido cumprir uma obrigação determinada assumida no quadro da OMC ou de o acto comunitário remeter, de modo expresso, para disposições precisas dos acordos OMC é que compete ao Tribunal de Justiça fiscalizar a legalidade do acto comunitário em causa à luz das regras da OMC (v., relativamente ao GATT de 1947, acórdãos, já referidos, Fediol/

/Comissão, n.os 19 a 22, e Nakajima/Conselho, n.º 31, bem como, no que respeita aos acordos OMC, acórdão Portugal/Conselho, já referido, n.º 49).

57 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 74 do acórdão recorrido, que as circunstâncias do caso vertente não correspondem manifestamente a nenhuma das duas hipóteses enunciadas no número anterior do presente acórdão. Com efeito, segundo o Tribunal de Primeira Instância, dado que as Directivas 81/602 e 88/146 foram adoptadas vários anos antes da entrada em vigor do acordo SFS, em 1 de Janeiro de 1995, não podiam logicamente dar execução a uma obrigação particular assumida no quadro desse acordo, nem remeter expressamente para algumas das suas disposições.

58 O Tribunal de Primeira Instância acrescentou, no n.º 77 do acórdão recorrido, que a decisão do ORL de 13 de Fevereiro de 1998, estando necessária e directamente ligada ao fundamento da violação do acordo SFS, só podia ser tomada em consideração «na hipótese de o efeito directo deste acordo ter sido constatado pelo juiz comunitário no âmbito de um fundamento baseado na invalidade das directivas em causa».

59 Esta fundamentação não é, porém, suficiente para responder ao fundamento que a recorrente retirou, em primeira instância, da violação do acordo SFS.

60 Com efeito, competia ainda ao Tribunal de Primeira Instância responder ao argumento segundo o qual os efeitos jurídicos, relativamente à Comunidade Europeia, da decisão do ORL de 13 de Fevereiro de 1998 eram susceptíveis de pôr em causa a sua apreciação quanto à ausência de efeito directo das regras da OMC e de justificar o exercício, pelo órgão jurisdicional comunitário, da fiscalização da legalidade das Directivas 81/602, 88/146 e 96/22 à luz dessas regras, no âmbito da acção de indemnização intentada pela recorrente.

61 Esta questão estava no centro da argumentação relativa ao alcance do artigo 228.°, n.° 7, do Tratado, desenvolvida pela recorrente no Tribunal de Primeira Instância, como o está no Tribunal de Justiça, na fase do presente recurso.

62 Acresce que o acórdão Atlanta/Comunidade Europeia, já referido, ao qual o Tribunal de Primeira Instância também faz referência no n.° 77 do acórdão recorrido, não é pertinente a este respeito. Com efeito, no referido acórdão, após declarar, no n.° 19, que a decisão do ORL, posterior à interposição do recurso e que estabelece a incompatibilidade do acto comunitário em causa com o direito da OMC, estava necessária e directamente ligada ao fundamento assente na violação das regras do GATT, que a recorrente suscitou no Tribunal de Primeira Instância mas que não retomou nos fundamentos do recurso da decisão de primeira instância, o Tribunal de Justiça, consequentemente, julgou inadmissível, devido ao seu carácter intempestivo, o fundamento assente na decisão do ORL, invocada pela primeira vez na réplica, no Tribunal de Justiça, sem proceder a uma análise do mérito.

63 No entanto, os erros de direito assim cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância em relação ao dever de fundamentação e ao alcance do acórdão Atlanta/Comunidade Europeia, já referido, não são susceptíveis de invalidar o acórdão recorrido se o seu dispositivo, e em especial a improcedência do fundamento de primeira instância assente no acordo SFS, se revelar procedente por outros fundamentos de direito (v., neste sentido, acórdão de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.° 47).

64 A este respeito, cumpre referir que o procedimento de resolução de litígios que conduziu à decisão do ORL de 13 de Fevereiro de 1998 teve início em 1996. Tendo a Comunidade indicado que tencionava respeitar as suas obrigações no

âmbito da OMC mas que, para o fazer, necessitava de um prazo razoável, em conformidade com o artigo 21.°, n.° 3, do memorando de entendimento, foi-lhe concedido para o efeito um prazo de quinze meses, que expirou em 13 de Maio de 1999.

65 Isto quer dizer que, em todo o caso, para o período anterior a 13 de Maio de 1999, o órgão jurisdicional comunitário, sob pena de privar de efeito a concessão de um prazo razoável para dar cumprimento às recomendações ou decisões do ORL, prevista no âmbito do sistema de resolução de litígios instituído pelos acordos OMC, não podia exercer uma fiscalização da legalidade dos actos comunitários em causa, nomeadamente no âmbito de uma acção de indemnização intentada ao abrigo do artigo 178.° do Tratado.

66 Importa acrescentar que resulta do acórdão recorrido que o tribunal de commerce de Paris deu início a um processo de liquidação judicial da Biret International, por decisão de 7 de Dezembro de 1995, e determinou provisoriamente como data de cessação de pagamentos o dia 28 de Fevereiro de 1995, o que significa que fica excluído que os efeitos prejudiciais pretensamente causados à recorrente, na sua qualidade de principal accionista da Biret International, pela manutenção em vigor, após 1 de Janeiro de 1995, das Directivas 81/602 e 88/146, bem como pela adopção, em 29 de Abril de 1996, da Directiva 96/22, possam ter ocorrido no decurso do período posterior a 13 de Fevereiro de 1998, data de adopção da decisão do ORL relativa à importação de carne com hormonas, e *a fortiori* após 13 de Maio de 1999, data do fim do prazo de quinze meses obtido pela Comunidade para executar as suas obrigações ao abrigo das regras da OMC.

67 Nestas condições, e sem que se tenha de questionar sobre as eventuais consequências indemnizatórias para os particulares da inexecução pela Comunidade de uma decisão do ORL que declara a incompatibilidade de um acto comunitário com as regras da OMC, importa declarar que, no caso vertente, na ausência de dano alegado após 13 de Maio de 1999, não existe, de qualquer forma, responsabilidade da Comunidade.

68 Perante estas considerações, há que considerar, não obstante a insuficiente fundamentação do acórdão recorrido a este respeito, que o Tribunal de Primeira Instância pôde legitimamente concluir que o fundamento assente na violação do acordo SFS não era procedente.

69 O primeiro fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado por ser em parte inoperante e em parte improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

70 Com o seu segundo fundamento, a recorrente alega que, ao considerar, no n.º 71 do acórdão recorrido, que a sua argumentação relativa a um regime de responsabilidade objectiva da Comunidade constituía um fundamento novo que não pode ser invocado no decurso da instância, o Tribunal de Primeira Instância violou o artigo 48.º do seu Regulamento de Processo. Com efeito, segundo a recorrente, a questão de uma eventual responsabilidade objectiva da Comunidade estava bem presente na petição que apresentou no Tribunal de Primeira Instância, embora a argumentação tenha sido desenvolvida na réplica.

71 A este respeito, basta observar que a simples leitura da petição de primeira instância permite demonstrar que nunca foi evocada uma responsabilidade objectiva da Comunidade. Em especial, a parte dessa petição consagrada à compatibilidade das directivas em litígio com as regras da OMC tinha precisamente o título «Comportement illégal de la Communauté constitutif d'une faute».

72 O Tribunal de Primeira Instância pôde, por conseguinte, considerar acertadamente, no n.º 81 do acórdão recorrido, que a argumentação assente numa

pretensa responsabilidade objectiva da Comunidade era intempestiva e não podia ser analisada, em conformidade com o artigo 48.° do seu Regulamento de Processo.

73 Em consequência, há que julgar improcedente o segundo fundamento.

74 Tendo em conta as considerações que precedem, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

75 Nos termos do artigo 122.°, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado improcedente, o Tribunal decidirá sobre as despesas. O artigo 69.° do mesmo Regulamento, aplicável ao recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.°, prevê, no seu n.° 2, que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Contudo, nos termos do n.° 3 do mesmo artigo, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou em circunstâncias excepcionais, o Tribunal de Justiça pode determinar que as despesas sejam repartidas. O Conselho pediu a condenação da recorrente, mas esta obteve vencimento parcial na apreciação do seu primeiro fundamento. Como tal, a recorrente é condenada nas suas próprias despesas e em dois terços das despesas do Conselho.

76 O Reino Unido e a Comissão suportam as suas próprias despesas, em aplicação do artigo 69.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, nos termos do qual os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (tribunal pleno)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Os Établissements Biret et Cie SA suportam as suas próprias despesas e dois terços das despesas do Conselho da União Europeia.

3) O Conselho suporta um terço das suas próprias despesas.

4) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão das Comunidades Europeias suportam as suas próprias despesas.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Setembro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias