CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 14 de Dezembro de 1988 *

Senhor presidente,
Senhores juízes,

1. No presente reenvio prejudicial o juiz nacional solicita ao Tribunal que se pronuncie:

a) Sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 756/85 da Comissão, de 22 de Março de 1985 [1], que suspendeu a fixação antecipada da ajuda para as sementes oleaginosas;

b) Em caso de declaração de invalidade do referido regulamento, sobre as consequências que daí resultam quanto ao regime que o organismo nacional de intervenção deverá aplicar.

2. Antes de examinar as duas questões suscitadas pelo órgão jurisdicional nacional convém relembrar alguns elementos:

Pelo Regulamento (CEE) n.° 735/85, de 21 de Março de 1985 [2], a Comissão fixou o montante da ajuda aplicável a partir de 22 de Março de 1985 no sector das sementes oleaginosas. Nos termos das disposições relevantes do regulamento de base (artigo 27.° do Regulamento n.° 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966 [3]) esta ajuda é igual à diferença entre o preço mundial e o preço indicativo comunitário das sementes oleaginosas; além disso, com base no Regulamento (CEE) n.° 2681/83 da Comissão, de 21 de Setembro de 1983 [4], esta última é fixada sempre que a situação do mercado o torne necessário e, de qualquer modo, pelo menos uma vez por semana.

3. Em 22 de Março de 1985 a empresa neerlandesa Cargill apresentou ao organismo nacional de intervenção (Produktschap) dois pedidos de prefixação da ajuda, relativos a um montante total de 10 000 toneladas de sementes de girassol compradas em França.

No mesmo dia a Comissão detectou a existência de um erro no Regulamento (CEE) n.° 735/85. Este erro, relativo ao câmbio a utilizar para a conversão das ajudas finais na moeda do país de transformação quando este último não é o país de produção, tinha como consequência que os operadores, que comprassem sementes oleaginosas num Estado-membro para em seguida as transformarem noutro Estado-membro, pudessem beneficiar de uma ajuda final mais elevada que a devida em aplicação de uma taxa de câmbio correcta entre as moedas em causa.

4. Para obviar a esta situação a Comissão interveio adoptando, igualmente no dia 22 de Março de 1985, dois regulamentos. Através do primeiro, o Regulamento (CEE) n.° 755/85 [5], a Comissão alterou, a partir de 23 de Março de 1985, o montante da ajuda previsto no precedente Regulamento (CEE) n.° 735/85. Pelo segundo, o

* Língua original: italiano.

1 — JO L 81, p. 38.

2 — JO L 80, p. 18.

3 — JO 1966, p. 3025; EE 03 F1 p. 214.

4 — JO L 266, p. 1; EE 03 F29 p. 20.

5 — JO L 81, p. 36.

Regulamento (CEE) n.° 756/85, suspendeu a fixação antecipada da ajuda para os certificados cujo pedido tinha sido apresentado em 22 de Março de 1985. Ao adoptar este último regulamento a Comissão baseou-se no artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 1594/83[6] do Conselho, que permite à Comissão alterar o montante da ajuda e suspender a fixação antecipada em caso de situação anormal no mercado das sementes oleaginosas na Comunidade.

Na sequência desta suspensão o organismo de intervenção neerlandês indeferiu o pedido de emissão de certificados com fixação antecipada apresentado pela Cargill; este indeferimento foi em seguida impugnado perante o órgão jurisdicional nacional que decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal as duas questões acima indicadas.

Quanto à primeira questão

5. Através da primeira questão o juiz nacional convida o Tribunal a pronunciar-se sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 756/85. É em especial perguntado se este regulamento respeita as condições previstas na disposição com base na qual foi adoptado: o artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 1594/83.

Deve recordar-se que nos termos desta disposição:

«Perante uma situação anormal no mercado de sementes na Comunidade, nomeadamente quando o volume de pedidos de fixação antecipada de ajuda não estiver em relação com o escoamento normal das sementes colhidas na Comunidade, pode decidir-se, no caso de o certificado referido no artigo 4.° não ter ainda sido concedido, alterar o montante da ajuda e suspender a fixação antecipada desse montante na medida necessária para restabelecer ** o equilíbrio entre o mercado da Comunidade e o mercado mundial.»

6. A empresa Cargill alega que a referida disposição não permite à Comissão intervir — como o fez no caso em apreço — a título *preventivo*, ou seja, suspendendo a fixação antecipada da ajuda compensatória na presença de um simples *risco* de perturbação dos mercados. Noutros termos, a Comissão só pode exercer o poder de suspensão que lhe é conferido pelo artigo 8.° quando o número de pedidos de fixação antecipada apresentados pelas empresas tenha ultrapassado o volume correspondente ao «escoamento normal das sementes colhidas na Comunidade». Uma vez que no caso vertente os pedidos apresentados em 22 de Março de 1985 diziam respeito a quantidades de sementes oleaginosas que não ultrapassavam as possibilidades normais de escoamento do mercado, deve concluir-se que a Comissão não agiu em conformidade com as exigências do artigo 8.°

7. Não cremos que esta objecção possa ser acolhida. Primeiro devido a um argumento literal. O artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 1594/83 indica claramente, através do termo «nomeadamente», que a hipótese da apresentação de um número anormalmente elevado de pedidos de fixação antecipada mais não é do que um dos possíveis casos em que a Comissão pode intervir suspendendo a fixação antecipada da ajuda. De resto parece-nos clara a razão de ser desta indicação prevista pelo artigo 8.° a título exemplificativo. De facto, é evidente que quando os pedidos apresentados atingiram um volume desproporcional em relação ao

6 — JO L 163, p. 44; EE 03 F28 p. 70.

** *NT:* Na EE lê-se, erradamente, *estabelecer.*

escoamento normal das sementes no mercado se está em presença de uma situação especialmente grave que denota um movimento imputável a razões essencialmente especulativas e que exige, por consequência, uma intervenção rápida da Comissão.

8. Tal não exclui, todavia, o facto de a Comissão poder igualmente suspender a fixação antecipada quando o número de pedidos não for tão elevado. Com efeito, este poder é atribuído à Comissão para sanar uma situação anormal no mercado das sementes oleaginosas. E é precisamente para permitir o controlo da situação do mercado que, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1594/83, o certificado com prefixação da ajuda só é emitido decorrido um certo prazo, embora curto (tarde do primeiro dia útil seguinte), após a correspondente apresentação do pedido.

Ora, parece-nos coerente com esta finalidade que a Comissão possa suspender a fixação antecipada sempre que disponha de elementos consistentes para considerar que a situação do mercado se alterou e que, consequentemente, o montante da ajuda compensatória em vigor já não corresponde — como deve acontecer nos termos do artigo 27.° do Regulamento de base n.° 136/66/CEE — à diferença entre o preço mundial e o preço indicativo comunitário das sementes oleaginosas. Em tal caso, o facto de o volume dos pedidos apresentados pelos operadores não ter (ou não ter ainda) atingido um nível anómalo não deve ter por efeito «paralisar» a possibilidade de intervenção da Comissão; em nossa opinião pelo contrário é não só legítimo, mas também oportuno, que a Comissão intervenha para sanar uma situação anormal mesmo *antes* de se terem verificado os efeitos imediatos da mesma e, portanto, antes de se ter desencadeado, sob a forma de um número excessivo de pedidos de prefixação, uma corrente maciça de operações de natureza especulativa.

9. A empresa Cargill alega igualmente que a Comissão não podia no caso em apreço decidir da suspensão com base no artigo 8.°, na medida em que esta disposição só lhe permite intervir para sanar as situações anormais no mercado das sementes oleaginosas que sejam devidas à incidência de factores de ordem *económica*. Em sua opinião o artigo 8.° não habilita portanto a Comissão a suspender os pedidos apresentados pelas empresas com o objectivo de sanar as consequências de um *erro* que ela cometeu no cálculo do montante da ajuda compensatória.

10. Em apoio desta tese são invocados dois argumentos. Em primeiro lugar a Cargill observa que o Regulamento (CEE) n.° 1594/83 não prevê expressamente que o erro na fixação da ajuda possa justificar o exercício do poder de suspensão. Tal possibilidade só veio a ser prevista por força de uma alteração posterior feita pelo Conselho, através do Regulamento (CEE) n.° 935/86, de 25 de Março de 1986[7], no artigo 8.°

Em segundo lugar a Cargill invoca o facto de a suspensão, em caso de erro, se traduzir numa limitação injustificada da protecção das expectativas legítimas dos operadores que apresentaram um pedido regular de certificado com fixação antecipada. Estes, com efeito, ficariam privados da possibilidade de obter um certificado, não só na presença de uma conjuntura anormal do mercado, mas também sempre que a Comissão fosse negligente no cálculo do montante da ajuda. O seu direito estaria condicionado pelo maior ou menor grau de diligência da instituição. Além disso esse facto comporta uma situa-

7 — JO L 87, p. 5.

ção de precariedade incompatível com as exigências da segurança jurídica que são essenciais para garantir o desenvolvimento regular das relações económicas em questão.

11. A este respeito convém observar que, na verdade, não nos parece que a hipótese de um erro, cometido pela Comissão na fixação do montante da ajuda compensatória, caia no âmbito material do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 1594/83. Cremos, com efeito, que existe uma diferença bastante clara entre o erro e a «situação anormal no mercado» prevista por esta disposição. Esta situação devia, com efeito, identificar-se com uma modificação do contexto económico em que a ajuda compensatória se destina a funcionar, modificação provocada por uma evolução anómala das variáveis do mercado, designadamente, a relação entre a oferta e a procura e o nível dos preços.

Em caso de erro, pelo contrário, a situação criada pode igualmente estar na origem de distorções, mas não tem qualquer relação com uma modificação do contexto económico e deve-se exclusivamente a negligência, mais ou menos grave, por parte da instituição.

12. Com base nestas considerações parece-nos que, se quisermos ter um raciocínio rigoroso, se deve considerar que ao basear o Regulamento (CEE) n.° 756/85 no referido artigo 8.° a Comissão não escolheu uma base jurídica adequada. Todavia deve igualmente observar-se que não é certo que tal vício seja em si mesmo susceptível de afectar a validade do Regulamento (CEE) n.° 756/85.

Convém com efeito salientar que, mesmo que o artigo 8.° não fosse aplicável em caso de erro, tal não exclui que a Comissão pudesse adoptar, no caso vertente, um acto de conteúdo substancialmente idêntico ao do Regulamento (CEE) n.° 756/85. Queremos dizer que além de poder evidentemente modificar os montantes da ajuda fixados de modo errado no Regulamento (CEE) n.° 735/85 — como o fez pelo Regulamento (CEE) n.° 755/85 — a Comissão podia também intervir sobre os pedidos de certificados com fixação antecipada apresentados em 22 de Março de 1985, impedindo que os mesmos fossem emitidos.

Tal intervenção justifica-se pelo princípio de acordo com o qual um acto irregular, na medida em que é errado, pode ser revogado ou alterado — dentro de certos limites até com efeitos retroactivos — pela entidade de que emana; e isto para a protecção tanto do interesse público na legalidade da actividade administrativa, que não se pode exprimir em actos de conteúdo diferente do prescrito, como das situações jurídicas subjectivas em cuja esfera o acto se destina a produzir efeitos[8]. Recordamos a este respeito que no acórdão de 1 de Junho de 1961, Simon (processo 15/60, Recueil, p. 225), o Tribunal declarou expressamente que «se a autoridade administrativa reconhecer que, na se-

8 — A este respeito parece-nos significativo que posteriormente aos factos da causa e igualmente à alteração do artigo 8.° do Regulamento n.° 1584/83 introduzida pelo Regulamento do Conselho n.° 935/86, a Comissão, tendo em dois outros casos detectado um erro no regulamento que fixava o montante da ajuda compensatória, procedeu à alteração, por meio de rectificação, do regulamento errado (ver regulamentos n.° 1520/87, de 1 de Junho de 1987, JO L 142, e n.° 1537/87, de 2 de Junho de 1987, JO L 143, da Comissão). No primeiro caso, em que o erro prejudicava os operadores, a alteração teve efeitos *ex nunc*, salvo pedido em contrário dos interessados; no segundo caso, em que a alteração ocorreu vários dias após o regulamento errado, e em que o próprio erro se traduzia por um benefício para as empresas, a alteração teve efeitos *ex tunc*, salvo pedido em contrário dos interessados.

quência da interpretação errada de um texto, foi concedido um determinado benefício, ela tem poderes para alterar a decisão anterior; a revogação em razão de ilegalidade, mesmo que em certos casos não possa ter, em razão dos direitos adquiridos, efeitos de anulação *ex tunc*, produz sempre efeitos *ex nunc*». No acórdão de 13 de Junho de 1965, Lemmerz-Werke (processo 111/63, Recueil, p. 835), o Tribunal observa que «a Alta Autoridade pode anular, mesmo com efeitos retroactivos, as decisões ilegais, sem prejuízo da apreciação que pode ser feita em determinados casos, da segurança jurídica». Recordemos por último que nos acórdãos de 3 de Março de 1982 Alpha Steel (processo 14/81, Recueil, p. 749) e de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo (processo 15/85, Colect., p. 1005), o Tribunal afirma que a «revogação de um acto ilegal é permitida se ocorrer num prazo razoável e se a Comissão tiver tido suficientemente em conta a medida em que a requerente se tinha eventualmente podido fiar na legalidade do acto».

No caso vertente — ainda que se trate, contrariamente ao precedente que acabamos de citar, de um acto de alcance geral — pensamos que não havia qualquer obstáculo a que a revogação (ou a alteração) do Regulamento irregular (CEE) n.° 735/85 implicasse igualmente a suspensão da emissão do certificado para os pedidos apresentados em 22 de Março de 1985. Com efeito, em relação a estes pedidos, que se baseavam de qualquer modo num acto irregular, os interessados não gozavam de modo algum de um direito perfeito mas simplesmente de um direito ainda condicional. Naturalmente, tal não afectava a possibilidade que os operadores tinham de invocar eventualmente a responsabilidade da instituição pelos prejuízos sofridos por esta razão.

13. Devemos em seguida acrescentar que tal intervenção aparece estreitamente ligada à prevista pelo artigo 8.° Nos dois casos, com efeito, o objectivo prosseguido é idêntico: evitar que seja concedida uma ajuda compensatória que não corresponda às exigências da disposição de base e que seja portanto susceptível de provocar distorções. É incontestável que o poder de suspensão visado no artigo 8.° se refere, como vimos, a uma hipótese específica (uma modificação do contexto económico); e é igualmente um facto que nesta hipótese as legítimas expectativas dos operadores devem ser melhor protegidas, a partir do momento em que os pedidos de certificados com fixação antecipada que eles apresentaram se continuem a fundar num regulamento regular: é o explicado nas condições específicas a que o artigo 8.° subordina o exercício do poder de suspensão.

No entanto é igualmente um facto que este poder devia ser considerado uma manifestação específica de um mais amplo poder de intervenção de que a Comissão goza de qualquer modo com a finalidade de evitar que a função da ajuda não seja desvirtuada. Cabe à Comissão velar por que a ajuda em questão, elemento que contribui para o equilíbrio do mercado, não se torne um factor de desequilíbrio económico e de distorção da concorrência. E deve até considerar-se que, se com base no artigo 8.° a Comissão pode, dentro de certos limites, impedir a emissão de certificados relativos aos montantes da ajuda *regularmente* fixados, por maioria de razão deve poder atingir o mesmo resultado — mantendo-se no quadro dos mesmos limites de acção — quando os pedidos apresentados pelas empresas se refiram a montantes à partida irregulares.

Estas observações confirmam, em nossa opinião, o facto de que a Comissão podia, no caso vertente, adoptar um regulamento com o conteúdo e os efeitos do Regulamento (CEE) n.° 756/85, sem que a referência deste último ao artigo 8.° fosse susceptível de provocar a sua invalidade.

14. Todavia, igualmente para eliminar eventuais incertezas sobre este ponto deve examinar-se um outro aspecto que nos parece decisivo. Trata-se da fundamentação adoptada pela Comissão no Regulamento (CEE) n.° 756/85. A este respeito salientar-se-á em primeiro lugar que este regulamento, no seu primeiro considerando, cita o artigo 8.° na parte em que este prevê a possibilidade de suspensão quando o «volume dos pedidos de fixação antecipada da ajuda não estiver em relação com o escoamento normal de sementes colhidas na Comunidade»; referência que não só não é pertinente, como já foi dito, mas que é igualmente enganosa na medida em que leva a pensar que a intervenção da Comissão foi precisamente provocada pelo facto de o volume dos pedidos ultrapassar os limites do normal, ao passo que não é contestado que tal circunstância não se verificou no caso em apreço.

Mas o que é sobretudo necessário sublinhar, e que nos leva a duvidar fortemente da sua validade, é que o Regulamento (CEE) n.° 756/85 não mencione a única verdadeira razão pela qual a suspensão foi adoptada; ou seja, para sanar o erro de cálculo anteriormente cometido pela Comissão.

Nestas circunstâncias, parece-nos que se deve considerar que o acto *de quo* não expõe os *verdadeiros e únicos motivos* que levaram a instituição a adoptá-lo, limitando, consequentemente, a possibilidade de os interessados conhecerem, mesmo em função de um eventual controlo jurisdicional — incluindo uma hipotética acção de indemnização — as condições em que a instituição aplicou os poderes que lhe são atribuídos (ver acórdãos de 7 de Julho de 1981, Rewe, 158/80, Recueil, p. 1805, e de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493).

Consequentemente, em nossa opinião, o Regulamento (CEE) n.° 756/85 deve ser considerado inválido na medida em que não satisfaz as exigências de fundamentação referidas no artigo 190.° do Tratado, como especificadas pela jurisprudência assente do Tribunal.

Quanto à segunda questão

15. Pela segunda questão o juiz nacional pede ao Tribunal que esclareça se, na sequência da invalidade do Regulamento (CEE) n.° 756/85, que suspendeu a fixação antecipada da ajuda em causa, o organismo de intervenção nacional é obrigado a satisfazer o pedido de prefixação apresentado pela empresa interessada, aplicando disposições do Regulamento anterior n.° 735/85.

Pensamos que se deve responder a esta questão salientando que o Regulamento (CEE) n.° 735/85 é ele próprio inválido não podendo, portanto, ser aplicado. Com efeito, este regulamento, prevendo um montante de ajuda que, devido a um erro de cálculo, não é igual à diferença entre o preço indicativo comunitário e o preço mundial afigura-se contrário às disposições do regulamento de base (artigo 27.° do Regulamento n.° 136/66/CEE).

16. De qualquer modo deve em seguida lembrar-se que o organismo de intervenção deverá, quando decidir novamente do pedido de fixação antecipada, ter em conta o *jus superveniens*. Deve portanto tomar a sua decisão em função da situação de direito (e de facto) existente no momento em que esta é adoptada e não poderá, portanto, satisfazer um pedido relativo a montantes de ajuda compensatória que já não estão em vigor, tais como precisamente os previstos no

Regulamento (CEE) n.° 735/85. De resto, o facto de emitir um certificado com prefixação que se refere a um montante de ajuda que não é o previsto pela legislação *em vigor* dá lugar a distorções e é contrário às regras da organização comum de mercado.

Em conclusão, sugerimos que ao juiz *a quo* seja respondido da seguinte fórma:

«1) O Regulamento (CEE) n.° 756/85 da Comissão, de 22 de Março de 1985, é inválido;

2) O Regulamento (CEE) n.° 735/85 da Comissão, de 21 de Março de 1985, que fixa erradamente o montante da ajuda compensatória é inválido e não pode ser aplicado pelo organismo nacional de intervenção competente.»