# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 8 de Novembro de 1990 *

Sumário

A — Matéria de facto ... 478

B — Parecer ... 479

I — Quanto à primeira questão prejudicial ... 479

1. O ponto de vista das partes ... 480

2. Sobre o dever de apresentação do pedido prejudicial em processo de medidas provisórias ... 483

3. Conclusões ... 489

II — Quanto à segunda questão prejudicial ... 491

1. Base jurídica do Regulamento n.° 1914/87: artigo 43.° ou artigo 201.° do Tratado CEE? ... 492

2. Limites jurídicos dos princípios do autofinanciamento, da segurança jurídica e da proibição da rectroactividade ... 498

a) Finalidade do Regulamento n.° 1914/87 ... 499

b) Havia confiança legítima da parte dos produtores de açúcar numa limitação do seu dever de compensação de perdas? ... 499

3. Proibição de imposição a um sector da economia de riscos a este alheios e desproporcionalidade dos encargos ... 502

a) Imposição a um ramo económico de riscos a este alheios ... 502

b) Respeito pelo princípio da proporcionalidade ... 503

4. Violação da proibição de discriminação ... 503

a) Imposição de encargos excessivos sobre a produção de açúcar B ... 504

b) Desvio de poder ... 506

c) Discriminação da indústria açucareira consoante o Estado-membro ... 507

d) Modo de cobrança de acordo apenas com o modelo da «contribuição de solidariedade» ... 507

* Língua original: alemão.

5. Protecção da propriedade e liberdade de exercício de actividades económicas .... 508

a) Colocação em causa do direito de propriedade ..... 508

b) Colocação em causa da liberdade de exercício de actividades económicas ..... 509

6. Violação dos princípios sobre a cobrança de impostos vigentes na ordem jurídica alemã ..... 510

Despesas ..... 510

C — Conclusão ..... 511

*Senhor Presidente,*
*Senhores Juízes,*

## A — Matéria de facto

1. O processo, sobre o qual emito agora parecer, é um pedido de decisão a título prejudicial apresentado pelo Finanzgericht de Hamburgo. As questões formuladas respeitam a conjuntos de problemas totalmente distintos.

2. O tribunal *a quo* começa por suscitar um problema institucional. Trata-se da competência dos tribunais nacionais em processos destinados a aplicar medidas provisórias, no caso de um acto administrativo impugnado depender de um acto de direito comunitário cuja validade é posta em causa. Aquele tribunal gostava de ver esclarecido se a força obrigatória geral dos regulamentos pode ser limitada por uma decisão de suspensão de um tribunal nacional, no quadro da tutela provisória de direitos. No caso dos tribunais dos Estados-membros poderem tomar tal decisão para assegurar a tutela provisória de direitos sem recurso prévio ao Tribunal de Justiça para esclarecer a questão da validade da norma jurídica comunitária, aquele tribunal gostaria ainda de saber se os critérios para a adopção das medidas provisórias pedidas devem resultar do direito processual dos Estados-membros ou da ordem jurídica comunitária.

3. O segundo problema suscitado pelo tribunal *a quo* respeita directamente à questão da validade do regulamento de que depende a decisão da lide pendente no processo principal. Está em causa a legalidade da criação de uma quotização de reabsorção especial para açúcar, na campanha de 1986/1987, pelo Regulamento (CEE) n.° 1914/87 [1]. No entender daquele tribunal, este diploma viola a proibição de retroactividade. A recorrente, devedora em função de uma decisão sobre a quotização tomada nos termos do regulamento em causa, apresenta várias outras razões para pôr em dúvida a legalidade do regulamento.

4. Para além do processo agora pendente, vários tribunais alemães exprimiram dúvidas quanto à validade do referido regulamento n.° 1914/87 [2]. Um destes tribunais, o Fi-

1 — Regulamento do Conselho de 2 de Julho de 1987 (JO L 183, p. 5).

2 — Nomeadamente: decisão de 11 de Julho de 1989 do Bundesfinanzhof (AZ: VII B 183/88).

nanzgericht de Düsseldorf, submeteu também ao Tribunal de Justiça a questão da validade do texto legal em causa[3]. O Finanzgericht de Hamburgo apresenta as seguintes questões ao Tribunal:

«1) a) O segundo parágrafo do artigo 189.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que a aplicabilidade geral dos regulamentos nos Estados-membros não exclui a possibilidade de os tribunais nacionais suspenderem a execução de um acto administrativo baseado num regulamento até ser proferida decisão no processo principal, como medida de tutela provisória de direitos?

b) Em caso de resposta afirmativa à questão 1, alínea a): em que condições podem os tribunais nacionais garantir uma tutela provisória de direitos? Existe quanto a este ponto algum critério jurídico próprio do direito comunitário e, em caso afirmativo, qual? Ou a tutela provisória rege-se pelo direito nacional?

2) O Regulamento (CEE) n.° 1914/87 do Conselho, de 2 de Julho de 1987, que instaura uma quotização de reabsorção especial no sector do açúcar para a campanha de comercialização de 1986/1987 é válido? E, mais concretamente, é o citado regulamento inválido por violar o princípio da não retroactividade dos regulamentos criadores de encargos?

3 — Ver processo C-92/89, Zuckerfabrik Soest.

5. No que respeita à matéria de facto, à fundamentação da decisão do Finanzgericht e aos elementos apresentados pelas partes, remete-se para o relatório para audiência. Só serão, de seguida, referidos pormenores da matéria de facto ou da argumentação na medida do necessário para tornar compreensíveis ou fundamentar estas conclusões.

## B — Parecer

### I — *Quanto à primeira questão prejudicial*

6. As partes defendem entendimentos bastante diversos quanto à resposta a dar à primeira questão.

7. O *tribunal a quo* apresenta reservas contra o poder de suspensão resultantes de por esta forma se poder estar a pôr em causa a eficácia integral dos regulamentos em todos os Estados-membros, nos termos do segundo parágrafo do artigo 189.° do Tratado CEE. Simultaneamente admite que a suspensão da execução, bem como o efeito suspensivo dos recursos em processo administrativo geral, não afectam a situação do acto administrativo e, assim, não põem fundamentalmente em causa a aplicabilidade do direito comunitário.

8. Aquele tribunal retira uma objecção suplementar do facto de a suspensão da execução ou a adopção de medidas provisórias, na acepção dos artigos 185.° e 186.° do Tratado CEE, se orientarem por critérios diversos dos que regem a tutela provisória de direitos na ordem jurídica alemã. O recurso aos critérios nacionais aplicáveis em cada caso pode levar a discriminações dos cidadãos da Comunidade.

1. O ponto de vista das partes

9. A *recorrente*, em contrapartida, não partilha as dúvidas do tribunal *a quo*. Antes de mais, porque a suspensão da execução não representa qualquer afirmação sobre a eficácia dos regulamentos comunitários. Verifica-se apenas o adiamento do momento em que se torna exigível a realização de uma prestação pecuniária. Do ponto de vista económico também não é posta em causa a eficácia do regulamento, pois o demandante no processo de tutela provisória de direitos terá, caso perca a acção, que pagar juros a uma taxa superior em 3 % à taxa de desconto do Bundesbank alemão, independentemente da prestação de caução.

10. A recorrente alega ainda que tendo o Tribunal de Justiça admitido uma excepção ao seu monopólio do poder de apreciar os actos de direito comunitário em processo de medidas provisórias, no processo 314/85, Foto-Frost [4], no qual estava em causa a validade de um acto da Comissão em relação a um Estado-membro, o mesmo deve valer para actos de execução de instâncias nacionais.

11. De resto, entre as garantias de protecção jurídica do n.° 4 do artigo 19.° da Grundgesetz encontra-se uma tutela jurídica provisória eficaz contra actos de execução. A limitação do poder jurisdicional dos tribunais nacionais na atribuição de tutela jurídica provisória implicaria uma limitação significativa da protecção dos direitos e conduziria a situações de insegurança jurídica.

12. Finalmente, a atribuição de tutela provisória de direitos seria um corolário necessário do sistema de protecção de direitos da ordem jurídica comunitária garantida na execução do direito comunitário quer pelo Tribunal de Justiça europeu quer pelos tribunais nacionais.

13. A recorrente, entendendo embora ser supérfluo tomar posição quanto à questão 1, alínea b), dado o ponto de vista defendido a propósito da questão 1, alínea a), não deixa de referir que os tribunais e autoridades nacionais só podem garantir a tutela provisória de direitos contra actos de execução nacionais através do direito processual nacional. Terão que ser aceites possíveis diferenças entre os vários Estados-membros da Comunidade, tal como acontece em relação a outras questões processuais da ordem jurídica nacional.

14. Também a *Comissão* parte fundamentalmente do princípio de que a execução de actos jurídicos da administração pode ser suspensa por juízes estaduais, «sem que estes tenham que aguardar a resposta a um pedido de decisão a título prejudicial, nos termos do artigo 177.°, que *confirme* as suas *dúvidas* quanto à validade do acto jurídico da Comunidade que está na base da actuação da administração» [5].

15. Esta posição é fundamentada, por um lado, com a afirmação de que o tribunal não decide sobre a existência ou inexistência de um direito, limitando-se a suspender a executoriedade do acto administrativo. Ainda que os pressupostos de realização do *statu quo ante* variem de Estado-membro, ainda assim, em qualquer dos casos, o processo

4 — Acórdão de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (314/85, Colect. p. 4199).

5 — Sublinhado do autor.

não decide sobre a legalidade da actuação da administração, mas sim sobre a existência de interesses dignos de protecção dos particulares que se sobreponham ao interesse público na execução antes de ter sido tomada uma decisão pelo tribunal sobre o mérito da causa principal.

16. Por outro lado, a urgência na decisão provisória geralmente existente, atendendo ao longo espaço de tempo necessário para a realização do processo previsto no artigo 177.° do Tratado CEE, devido antes de mais à participação prescrita pelo artigo 20.° do Estatuto do Tribunal de Justiça, aponta contra a realização prévia do processo de decisão a título prejudicial.

17. Todavia, a Comissão suscita a questão de poder ser necessária a verificação de determinadas circunstâncias resultantes do direito comunitário para ser permitida a suspensão da executoriedade. Seriam concebíveis, por exemplo, os critérios decorrentes do artigo 83.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça da «evitação de um dano maior e não reparável» ou a interposição do recurso principal em simultâneo com o pedido de medidas urgentes. Embora este último critério, precisamente, se verifique em regra na suspensão da execução de actos administrativos, a Comissão entende que não se justifica a imposição desta condição suplementar, «porque tal viria na prática exigir a alteração das regras de procedimento judicial dos Estados-membros».

18. A Comissão baseia também a sua argumentação na jurisprudência do Tribunal de Justiça, de acordo com a qual terão que ser aceites tratamentos diversos de casos de exigências de devolução nos vários Estados-membros, na medida em que o esforço por criar um equilíbrio entre o princípio da legalidade da administração, por um lado, e os princípios da segurança jurídica e da tutela da confiança, por outro, seja comum às ordens jurídicas dos Estados-membros e não sejam postos em causa a eficácia e o alcance do direito comunitário, e que seja inteiramente tomado em consideração o interesse da Comunidade.

19. A Comissão apresenta uma concepção própria do modo de satisfazer a exigência de «tomar inteiramente em consideração o interesse da Comunidade».

20. De acordo com esta, a questão da validade do acto jurídico deve ser submetida ao Tribunal de Justiça em simultâneo com a suspensão de execução, embora existam objecções com fundamentos dogmáticos e de economia processual, que decorrem de ainda não ter sido tomada qualquer decisão sobre a validade do acto de direito comunitário e de poder vir a revelar-se posteriormente que a apresentação da questão ao Tribunal de Justiça era desnecessária. A favor daquele modo de proceder apontariam os seguintes argumentos: em primeiro lugar, a quebra do monopólio do Tribunal de Justiça sobre a apreciação da validade dos actos de direito comunitário seria reduzida a um mínimo. O monopólio de decisão do Tribunal de Justiça seria reconhecido, mas simultaneamente seria garantida uma tutela eficaz de direitos.

21. Aliás, o juiz nacional está obrigado, dentro da sua margem de discricionariedade, a tomar inteiramente em conta o interesse da Comunidade. Assim, tem que exercer a sua discrição de modo a lesar o mínimo possível o «effet utile» das normas de direito comunitário.

22. Em caso de apresentação da questão ao Tribunal de Justiça, finalmente, seria possível reduzir desde logo no processo de suspensão da executoriedade o período de incerteza sobre a validade das medidas comunitárias. Assim, o juiz da causa principal não poderia decidir antes de ter sido proferida decisão pelo Tribunal de Justiça.

23. O modo de proceder proposto limita-se a concretizar a apresentação da questão, de qualquer modo prescrita pelo direito comunitário, e evita uma intervenção sobre o processo nacional de suspensão da executoriedade.

24. A Comissão apresentou, além disso, argumentos de fundo contra uma eventual recusa de reconhecimento aos tribunais nacionais do poder de suspensão em casos de tutela provisória de direitos. Tal poderia conduzir a um abalo significativo na confiança na ordem jurídica comunitária, dado que, em certas circunstâncias, os particulares poderiam ser privados de direitos durante anos, atenta a duração dos processos de decisão a título prejudicial.

25. A Comissão suscita ainda a questão da possibilidade de considerar o direito a tutela jurídica efectiva como um direito fundamental. Em todo o caso, aproximar-se-ia muito de uma situação protegida ao abrigo de um direito fundamental. O princípio da atribuição rápida de protecção de direitos tem também expressão na ordem jurídica comunitária, nos artigos 185.° e 186.° do Tratado CEE. De qualquer forma, trata-se de um princípio jurídico ligado à aplicação unitária do direito comunitário.

26. O *Conselho* refere-se muito superficialmente à primeira questão do pedido prejudicial. Defende o entendimento de que a questão tem fundamentalmente que ser decidida à luz do princípio do primado do direito comunitário, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, sem, todavia, formular qualquer proposta de resposta.

27. O *Governo italiano,* em contrapartida, defende uma posição mais matizada. Defende que os tribunais nacionais devem ter a liberdade de suspender actos administrativos decorrentes de regulamentos comunitários ao decidir sobre medidas provisórias de tutela de direitos, mesmo que o Tribunal de Justiça ainda não tenha declarado inválido o regulamento em causa. Para fundamentar esta posição aquele governo alega que ela decorre da repartição de competências entre tribunais nacionais e Tribunal de Justiça previstas no Tratado CEE. Aliás, a decisão provisória não afecta a validade do regulamento. Trata-se de uma simples medida de conservação, que não antecipa o que quer que seja.

28. Invocando as conclusões do advogado-geral Mancini no processo 314/85 [6], o Governo italiano refere que a protecção provisória almejada não deve ser impossibilitada pela duração do processo de decisão a título prejudicial. A negação aos tribunais nacionais da possibilidade de suspender actos administrativos impugnados arrastaria pesadas consequências para os particulares, pois estes não teriam a possibilidade de impugnar directamente perante o Tribunal de Justiça o regulamento comunitário em causa, o que equivaleria a uma negação da tutela de direitos. Mas, no caso de ser afirmada aquela

6 — Conclusões de 19 de Maio de 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (314/85, Colect. p. 4199, 4211).

possibilidade, os pressupostos para o exercício deste poder teriam que ser retirados dos preceitos jurídicos nacionais. Existe tanta discriminação nas diferenças de pressupostos nas ordens jurídicas dos vários Estados-membros para a tutela provisória de direitos como na diversidade de procedimentos judiciais cuja interposição é necessária para alcançar a protecção de situações jurídicas subjectivas garantidas pelo direito comunitário. A harmonização dos preceitos processuais não pode ser obtida através da aplicação analógica dos pressupostos de suspensão da execução contidos no Tratado CEE.

29. O *Governo do Reino Unido* é do ponto de vista oposto. Sustenta que deve ser negado aos tribunais nacionais o poder de «suspender provisoriamente a eficácia de actos administrativos decorrentes de determinado regulamento até à decisão sobre esse regulamento na causa principal, em processo de tutela provisória de direitos». De outra forma seriam colocadas em perigo a integridade e a aplicação uniforme do direito comunitário. Para fundamentar este entendimento, o Governo do Reino Unido parte da premissa de que o Tratado CEE visa «a criação de um sistema processual e de protecção de direitos coerente, que possibilite ao Tribunal de Justiça a verificação da legalidade das medidas tomadas pelas instituições». Parte além disso do princípio de que na tutela provisória de direitos se decide «sobre a validade de actuações de órgãos comunitários».

30. Finalmente, o Governo do Reino Unido apresentou na audiência de discussão outro argumento em apoio do seu ponto de vista. Um «poder discricionário absoluto» dos tribunais nacionais para suspender decisões sobre imposições decorrentes de determinado regulamento comunitário poderia dar origem a distorções de concorrência. Naquelas circunstâncias, os tribunais nacionais teriam inteira liberdade para isentar empresas nacionais dos seus deveres de pagamento. Por esta forma podia ser suspensa a introdução de um regulamento num Estado-membro. Assim, seria também de recear a distorção da concorrência, porque o prazo de pagamento é um elemento integrante das normas regulamentares, podendo contudo o factor temporal ser afastado através do poder de suspensão dos tribunais nacionais.

31. A receada distorção de concorrência podia ter lugar a todos os níveis de participação, ou seja, quer em relação às empresas produtoras de açúcar, quer em relação aos criadores de beterraba, devido à possibilidade de repercussão da dívida da quotização. Em caso de ilegalidade e ineficácia da norma de direito comunitário haveria sempre a possibilidade de devolução das quotizações.

32. A situação de dúvida em relação ao regulamento comunitário seria, no processo de «decisão interlocutória», idêntica à verificada no processo principal. Mas, finalmente, o Governo do Reino Unido abre algumas excepções, como, por exemplo, em casos em que a não suspensão pudesse levar a consequências particularmente gravosas. Todavia, nestes casos teriam que ser adoptadas medidas de segurança, de acordo com as regras processuais nacionais.

2. Sobre o dever de apresentação do pedido prejudicial em processo de medidas provisórias

33. O ponto de partida para a nossa resposta à presente questão tem que ser consti-

tuído pela jurisprudência proferida até ao momento sobre este tema. Quanto à obrigação de apresentação de pedido prejudicial, há, antes de mais, o acórdão de 22 de Outubro de 1987, no processo Foto-Frost 314/87, no qual foi pela primeira vez estabelecida pelo Tribunal de Justiça a regra de que este Tribunal dispõe de competência exclusiva para a anulação de actos das instituições comunitárias, não tendo os tribunais nacionais poderes para declarar a invalidade de actos comunitários. Todavia, declarou que «sob determinadas condições, na hipótese do processo de medidas provisórias... podem impor-se alterações a esta regra»; contudo, não houve ocasião para analisar com mais pormenor esta questão, pois este caso «todavia não (é) evocado na questão do órgão jurisdicional nacional»[7].

34. O Tribunal de Justiça absteve-se na altura de remeter para a sua jurisprudência anterior, de acordo com a qual o terceiro parágrafo do artigo 177.° deve ser interpretado no sentido de que «os órgãos jurisdicionais nacionais não têm o dever de submeter ao Tribunal de Justiça questões de interpretação ou de validade... no caso de a questão surgir no quadro de um processo de aplicação de medidas provisórias, ainda que a decisão a tomar neste processo não seja susceptível de recurso, desde que compita a cada uma das partes abrir ou exigir a abertura do processo principal no decurso do qual a questão decidida provisoriamente... possa ser reexaminada e ser alvo de um pedido de decisão prejudicial, nos termos do artigo 177.°»[8].

35. Todavia, em 1977, quando esta decisão foi proferida, ainda não existia o acórdão do processo Foto-Frost que, como é sabido, só teve lugar dez anos mais tarde. Em consequência, é necessário verificar se a jurisprudência Hoffmann-La Roche/Centrafarm pode ser mantida à luz deste último acórdão.

36. No acórdão Foto-Frost, o Tribunal de Justiça toma como ponto de partida a coerência do sistema de tutela de direitos instituído pelo Tratado[9]. Dado que o artigo 173.° atribui competência exclusiva ao Tribunal para a anulação de actos das instituições comunitárias, a coerência do sistema impõe que o poder de declarar a invalidade do mesmo acto, caso esta tenha sido invocada perante um tribunal nacional, seja igualmente reservado ao Tribunal de Justiça[10].

37. O acórdão Hoffmann-La Roche/Centrafarm declara que os tribunais nacionais não têm o dever de se dirigir ao Tribunal de Justiça, mesmo estando em causa a validade de um acto comunitário, desde que subsista a *possibilidade* de em processo principal posterior esta questão ser de novo analisada e ser objecto de um pedido prejudicial, nos termos do artigo 177.°

38. Ao responder à questão prejudicial, o Tribunal de Justiça partiu do princípio de que as decisões do Finanzgericht de Hamburgo podiam ser objecto de recurso[11]. Em relação a estes tribunais que, de resto, não são abrangidos pelo dever de apresentação de pedidos prejudiciais do artigo 177.° do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça declarou, também, que não têm poderes para declarar eles próprios a invalidade de actos das instituições comunitárias. Assim, terá que se verificar se os fundamentos adiantados pelo Tribunal no acórdão Foto-Frost também têm razão de ser em relação ao processo de aplicação de medidas de tutela provisória de direitos.

39. No acórdão Hoffmann-La Roche/Centrafarm, o Tribunal afastou a existência de um dever de apresentação de pedido preju-

7 — Colect. p. 4232, n.° 19.

8 — Acórdão de 24 de Maio de 1977, Hoffmann-La Roche/-Centrafarm (107/76, Colect. p. 957).

9 — Loc. cit., p. 4231, n.° 16.

10 — Loc. cit., n.° 17.

11 — Acórdão Foto-Frost, já citado na nota 4, p. 4199 e 4230, n.° 13.

dicial devido ao facto de tal poder vir a ter lugar em processo principal posterior. Mas precisamente este argumento devia ter levado a negar a existência daquele dever no caso Foto-Frost. Aqui subsistia a possibilidade de o pedido vir a ser formulado no decorrer da tramitação de um recurso, pois o Tribunal de Justiça partiu do princípio de que o acórdão do tribunal *a quo* ainda era recorrível. Assim, e face ao acórdão Foto-Frost, este ponto de vista isolado não pode bastar para negar o dever de apresentação de pedido prejudicial. Antes se terá que analisar cada um dos fundamentos que levou o Tribunal a esta decisão.

40. O próprio Tribunal de Justiça aponta três fundamentos. O primeiro assenta na unidade da ordem jurídica comunitária. Esta será colocada em risco e a exigência básica de segurança jurídica será lesada caso se verifiquem divergências de opinião entre os tribunais dos Estados-membros quanto à validade de actos comunitários.

41. O segundo fundamento resulta da necessária coerência do sistema de tutela de direitos instituído pelo Tratado, que atribui ao Tribunal de Justiça competência exclusiva para a anulação de actos das instituições comunitárias. Esta coerência do sistema exige que seja igualmente reservado ao Tribunal de Justiça o poder de declarar a invalidade daqueles actos, no caso de serem invocados perante tribunais nacionais.

42. Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça está melhor colocado que qualquer outro órgão jurisdicional para decidir sobre a validade de actos comunitários.

43. Estas considerações também valem, naturalmente, para o processo de aplicação de medidas de tutela provisória de direitos. Como poderia o tribunal dispor, num processo desta natureza, da possibilidade de pôr em causa a validade de actos jurídicos da Comunidade, se não a tem no processo principal? O único argumento invocado aqui é o de que a duração do processo de decisão a título prejudicial levará a frustrar a protecção provisória pretendida pelo demandante com o requerimento do procedimento cautelar (ver as conclusões de Mancini, loc. cit., p. 4221).

44. Aquela consideração parte de uma situação factual diferente da que se encontra no presente caso. Aqui, o Finanzgericht suspendeu a executoriedade do acto administrativo contra a prestação de caução, e suspendeu ainda o seu próprio processo [12].

45. Não existe o perigo de vir a ser frustrada, devido à duração do processo de decisão a título prejudicial, a protecção provisória pretendida pelo demandante com a interposição do processo de medidas provisórias. O processo continuará suspenso até o Tribunal de Justiça ter decidido sobre o pedido prejudicial.

46. Mas mesmo que fosse concebível que o processo de tutela provisória de direitos prosseguisse perante outro tribunal, sendo proferida decisão sem esperar pela posição do Tribunal de Justiça, tal só constitui um argumento contra ter de esperar, não contra o dever de submeter a questão. Suponhamos que o tribunal que aprecia agora o caso confirma a suspensão devido às suas dúvidas quanto à validade ou eficácia do acto de direito comunitário; neste caso, o pedido prejudicial do primeiro tribunal continua a ter actualidade e, pelo facto de estar já pendente perante o Tribunal de Justiça, a ser adequado para apressar o esclarecimento da questão jurídica.

12 — Pedido de decisão prejudicial do Finanzgericht de Hamburgo, II.

47. Assim, o facto de a questão em causa já ter sido submetida ao Tribunal de Justiça é benéfico para a economia processual. No caso de o processo terminar sem haver decisão sobre a questão principal, a dúvida entretanto suscitada não perde razão de ser, sendo assim necessária a decisão do Tribunal de Justiça, apesar de a questão jurídica concreta que deu origem àquela já ter sido resolvida.

48. Se o segundo tribunal, pelo contrário, entender que não é necessária a suspensão do acto administrativo e, nestes termos, negar provimento ao pedido de suspensão, caso ainda existam dúvidas sobre a validade ou eficácia do acto de direito comunitário, estas não terão efeitos práticos. Neste caso, a interpretação oposta do tribunal inferior deixa de ser adequada para limitar a eficácia do direito comunitário. Colocar-se-á então ainda a questão de se o primeiro ou segundo tribunais deveriam ou poderiam retirar a questão apresentada [13].

49. No caso de o tribunal do processo principal não partilhar as dúvidas sobre a validade, pode chegar-se a uma situação em que o Tribunal de Justiça tome uma decisão que não era necessária. Esta situação corresponde àquela em que um tribunal subordinado apresenta um pedido de decisão a título prejudicial que o tribunal de recurso considera desnecessária. Também neste caso o Tribunal de Justiça deve decidir, no caso de o pedido prejudicial não ser retirado. O mesmo vale em relação a questões de interpretação.

50. No nosso caso não é necessário tomar uma decisão sobre esta questão. Assim, ao invés dos pressupostos que têm estado na base da jurisprudência do Tribunal de Justiça existente sobre o assunto, a urgência e o dever de apresentação de pedido prejudicial não se excluem de forma alguma.

51. No caso de a lide prosseguir perante o juiz do processo principal, desaparece o argumento da urgência. Em consequência, poderá esperar-se, neste caso, que este tribunal baseie a sua decisão na decisão do Tribunal de Justiça, caso entenda que as objecções do tribunal que apresentou a questão têm razão de ser. Se, pelo contrário, entender que não têm fundamento, vale o mesmo que para a tramitação do processo de medidas provisórias.

52. Coloca-se o problema de saber que efeitos tem o acórdão do Tribunal de Justiça em relação ao tribunal do processo principal. Não há qualquer jurisprudência sobre este tema. De acordo com a doutrina dominante, «o acórdão proferido a título prejudicial tem efeito vinculativo em relação ao processo que deu origem à apresentação do pedido pelo tribunal nacional» [14]. Segundo este entendimento, estão vinculados, quer o tribunal de recurso, quer o tribunal subordinado ao qual o caso tenha sido devolvido para decisão depois do tribunal superior ter dado provimento ao recurso. O mesmo terá que ser aceite para o tribunal no processo principal, pois a decisão deste encontra-se estreitamente ligada ao processo de aplicação das medidas provisórias no qual foi formulado o pedido de decisão a título prejudicial.

53. Contra estas considerações não pode também objectar-se que aqui foi apresentada uma questão em relação à qual o tribunal chamado a decidir não entende que seja de alguma forma necessário proferir um acórdão: no caso de este tribunal ter tais dúvidas sobre a validade ou a eficácia do acto de direito comunitário que entenda — depois de ponderar todos os interesses —

13 — Ver a este respeito Dauses: *Das Vorabentscheidungverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxemburgo, 1985, p. 83 a 85.

14 — Ver também Dauses: *Das Vorabentscheidungverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxemburgo, 1985, p. 101; Everling: *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden, 1986, p. 63; no mesmo sentido, em relação aos tribunais superiores, Chevallier e Maidani: *Guide pratique article 177 CEE*, Luxemburgo, 1981, p. 96.

ser necessário suspender a executoriedade do acto administrativo, esta decisão será necessária, ou para afastar a suspensão, tendo as dúvidas desaparecido, ou, se estas subsistirem, ordenar a continuação daquela suspensão.

54. A possibilidade de, nos termos das normas processuais do Estado-membro em causa, a decisão ser subtraída ao tribunal das medidas provisórias, de modo a este já não vir a tomar qualquer decisão, e o tribunal do processo principal não partilhar as suas dúvidas, não apontam contra a admissibilidade da apresentação de pedido prejudicial. Esta situação corresponde à que se verifica no caso de ser apresentado por um tribunal subordinado um pedido prejudicial que o tribunal superior entende ser desnecessário. Também neste caso o Tribunal de Justiça terá de decidir, no caso de aquele pedido não vir a ser retirado. Esta possibilidade é aceite pelo segundo parágrafo do artigo 177.° do Tratado CEE.

55. O dever de apresentação de pedido prejudicial é necessário por razões superiores de validade e eficácia uniformes do direito comunitário. Parece-me ser necessário desenvolver mais um pouco esta questão central. Que consequências resultam para o ordenamento jurídico comunitário do facto de um tribunal de um Estado-membro declarar inválido determinado acto de direito comunitário? Ao responder a esta questão terá que se tomar como ponto de partida o facto de os tribunais dos Estados-membros constituírem um ramo autónomo e independente do poder estadual do respectivo Estado, e que, assim, a declaração de invalidade de um acto de direito comunitário por um destes tribunais constitui um evento de grande alcance e dá origem a consequências «"undesirable", "improper" ou susceptíveis de criar "grave problems"» [15].

15 — Mancini, loc. cit., p. 4218; Mancini refere-se à obra de Brown e Jacobs: *The Court of Justice of the European Communities*, Londres, 1983, p. 154 e seguintes, actualmente na terceira edição, p. 173.

56. As consequências consistem em o direito comunitário, não sendo embora revogado, ver a sua aplicação diferida e a confiança na sua validade afectada. Este último efeito aumenta com o grau do tribunal, enquanto que o primeiro está dependente deste.

57. O advogado-geral Mancini apresenta depois quatro anomalias que apontam no sentido de os tribunais de posição hierárquica inferior não poderem declarar inválidos actos de direito comunitário: «A primeira, e talvez a mais visível, é um paradoxo: aquela tese atribui aos tribunais inferiores um poder — concretamente, de pôr em causa a eficácia de actos de direito comunitário, sem ter que submeter a questão ao Tribunal de Justiça — que o terceiro parágrafo do artigo 177.° retira expressamente aos tribunais de última instância» [16].

58. Assim, Mancini apresenta como fundamental o argumento dogmático, concretamente, a contradição que a admissão daquele poder introduziria no sistema que atribui exclusivamente ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos actos da Comunidade. Este argumento já foi por nós examinado.

59. Em terceiro lugar, esta concepção ofenderia o princípio do artigo 189.° de que os actos das instituições têm que ser aplicados uniformemente em todo o território da Comunidade. Este princípio, de acordo com o advogado-geral Mancini, tem um duplo objectivo: garantir a segurança jurídica e — ainda, senão o mais importante — garantir a coesão jurídica da Comunidade [16].

16 — Loc. cit., p. 4218.

60. Estou de acordo com o advogado-geral Mancini quanto a estes três pontos.

61. Neste contexto será ainda necessário, naturalmente, suscitar o problema de se o mesmo não valerá para todas as questões de interpretação ou, pelo menos, para algumas. Mancini não quer estender o dever de apresentação de pedido prejudicial às questões de interpretação, pois «interpretar uma norma implica sempre a intenção de a aplicar».

62. Pergunto-me se esta concepção será exacta em todos os casos.

63. Uma interpretação que retira a determinado preceito aplicabilidade num caso concreto acaba frequentemente, na prática, por ter a mesma consequência jurídica que a contestação da sua validade: as consequências práticas da contestação por um tribunal da validade de determinado preceito são idênticas às de uma interpretação da mesma norma que lhe negue aplicabilidade no caso concreto [17].

64. O entendimento de que isto pode ser corrigido em fase posterior do processo não é convincente. O processo pode chegar ao termo sem uma decisão posterior do tribunal, como no presente caso em que a recorrente pagou a dívida relativa à quotização, porque entendeu ser tal mais favorável do que vir a ter de suportar o pagamento de juros de mora devido ao adiamento do pagamento [18]. Neste caso, subsistiria a decisão sobre as dúvidas relativas à invalidade do direito comunitário. Ninguém viria a tomar conhecimento da resolução posterior do litígio, que, aliás, poderia resultar de razões diversas de uma mudança de opinião sobre a questão jurídica.

65. Tudo isto aponta no sentido de impor aos tribunais a que compita decidir sobre a aplicação de medidas de tutela provisória de direitos e que queiram colocar em dúvida a validade ou a aplicabilidade de normas de direito comunitário o dever de submeter ao Tribunal de Justiça questões correspondentes.

66. Todavia, mesmo que seja possível um processo subsequente, não é de forma alguma seguro que o organismo do Estado-membro, que é antes de mais um organismo subordinado, interponha um recurso com fundamento no direito comunitário [19].

67. Finalmente, mesmo que isto aconteça, não é de forma alguma seguro que o tribunal de recurso esteja obrigado à apresentação de questão prejudicial (no entender do Tribunal de Justiça no caso Hoffmann-La Roche/Centrafarm não é este, precisamente, o caso), ou que o venha realmente a fazer, mesmo sendo esse o seu dever.

68. A recorrente no processo principal apresentou duas objecções contra a obrigatoriedade de submissão da questão ao Tribunal de Justiça.

69. O primeiro argumento respeita ao estado sumário do processo, no qual ainda não foram sequer apresentados todos os elementos de facto. Esta objecção é fundamentalmente correcta, mas, em meu entender, aponta antes no sentido de não suscitar questões sobre a validade de actos jurídicos

17 — Ver Brown e Jacobs, loc. cit., p. 174.

18 — Um outro exemplo é constituído pelos litígios relativos à lei alemã sobre concorrência desleal (UWG), que são decididos geralmente em processo de medidas provisórias (ver OLG de Frankfurt, decisão de 16 de Janeiro de 1990, AZ 6W 146/89, *in EuZW* 1/90, p. 39).

19 — Ver Comissão e advogado-geral no processo Foto-Frost, loc. cit., p. 4205 e 4219.

da Comunidade nesta fase do processo. Contudo, no caso de tal acontecer, o tribunal em causa deve, em meu entender, prestar o seu contributo para que esta dúvida seja afastada o mais rapidamente possível. Este entendimento não limita a liberdade de actuação do juiz nacional. Limita, todavia, os efeitos perniciosos que daí podiam resultar para a ordem jurídica comunitária.

70. O segundo ponto de vista apresentado pela recorrente respeita ao facto de o tribunal da tutela provisória de direitos não ser, possivelmente, o tribunal do processo principal. Esta observação também é correcta, mas não implica a conclusão que dela é retirada. No caso de o tribunal do processo principal partilhar as objecções relativas à validade do acto de direito comunitário, o facto de a questão respectiva já ter sido apresentada ao Tribunal de Justiça funciona em benefício da economia processual. Se o processo terminar sem uma decisão sobre a questão principal, a dúvida já suscitada não desaparece. Continua a ser necessária a decisão do Tribunal de Justiça, apesar de o problema jurídico concreto que lhe deu origem se ter resolvido.

71. De qualquer modo, até que seja decidida a questão prejudicial colocada pelo tribunal que se ocupe do caso no processo posterior passará tempo, no decorrer do qual se manterá a colocação em causa da validade do acto de direito comunitário operada pelo tribunal chamado a aplicar medidas de tutela provisória de direitos. Esta situação não pode ser aceite, no interesse da manutenção da coesão jurídica da Comunidade.

72. Tenho consciência de que estas observações não estão em consonância com a posição do Tribunal de Justiça e do seu advogado-geral no processo Hoffmann-La Roche/Centrafarm. Naquela altura, tomando como base o carácter sumário do processo e a natureza provisória da decisão, conclui-se que aquela «não (constituiria), atendendo à sua natureza, um precedente perigoso para a aplicação uniforme do direito comunitário, mesmo que contivesse uma interpretação errónea do mesmo» [20].

73. Em meu entender, é decisivo o reconhecimento de que mesmo com um processo deste tipo a eficácia do direito comunitário seria postergada e, por esta forma, lesada, e a sua validade ou aplicabilidade na prática seriam postas em causa.

74. A decisão Foto-Frost tem o mérito de ter permitido reconhecer este facto. As considerações precedentes não constituem senão uma aplicação dos princípios deste acórdão ao caso que temos agora perante nós. O dever judicial de apresentação de pedido prejudicial é a consequência necessária do direito judicial de verificação. Por esta razão, a Grundgesetz alemã prevê um dever de apresentar um pedido de apreciação ao Tribunal Constitucional (Verfassungsgericht) que impende sobre os tribunais que tenham por inconstitucional uma lei de cuja validade depende a decisão a tomar [21]. Em consonância, o governo federal defendeu, no processo Foto-Frost, o dever de apresentação de pedido prejudicial [22].

3. Conclusões

75. Pelas razões indicadas, sou de entender que também em processos sumários, e também em questões de interpretação que ponham em causa a eficácia da execução, os tribunais dos Estados-membros têm o dever de submeter tais questões ao Tribunal de Justiça.

20 — Advogado-geral Capotorti, loc. cit., Recueil 1977, p. 983.

21 — Ver Leibholz/Rinck: *Grundgesetz Kommentar*, sexta edição, Colónia, 1989, artigo 100.°, nota 1.

22 — Loc. cit., p. 4205.

76. É necessário ainda analisar brevemente a questão da medida em que o juiz, em processo de tutela provisória de direitos, está vinculado pelo acto jurídico cuja validade põe em dúvida. O caso presente não dá azo a quaisquer considerações a este respeito, pois o tribunal *a quo* suspendeu a execução da decisão sobre a quotização contra a prestação de caução de montante idêntico ao que tinha sido fixado para a quotização de reabsorção especial. Por esta forma, aquele tribunal respeitou, dentro das suas possibilidades, o desejo do legislador comunitário, o qual, com a fixação do prazo de pagamento em 15 de Dezembro de 1987, tinha expresso a vontade de que o encargo recaísse simultaneamente sobre as empresas em causa, na medida do possível.

77. Contudo, o representante da recorrente apresentou na audiência de discussão um despacho do Bundesfinanzhof de 11 de Julho de 1989 (Aktenzeichen VII B 183/88) de acordo com o qual não havia qualquer objecção jurídica contra a decisão de outro tribunal, concretamente, o Finanzgericht de Baden-Württemberg, de suspender a execução do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 *sem* prestação de caução. O Hauptzollamt em causa também não tinha apresentado objecções contra esta solução.

78. Esta opinião não pode ser partilhada, pelas razões acima expostas. Pelo contrário, terá que se partir, também em processo de medidas provisórias, do primado do direito comunitário, e garantir a protecção dos interesses da Comunidade aí consagrados.

79. Finalmente, terá ainda que se tomar posição quanto à questão da aplicabilidade das referidas limitações no caso de a suspensão ter origem em razões que não põem em causa a validade da ordem jurídica comunitária. Com efeito, face ao direito alemã, a executoriedade de um acto administrativo pode ser suspensa se «a execução tiver consequências extremamente pesadas e injustas para o interessado, não justificadas pelo interesse público» [23]. O representante da República Italiana também levantou este problema na audiência de discussão.

80. A validade do direito comunitário não é aqui posta em questão, pelo que não é necessário submeter qualquer questão ao Tribunal de Justiça. De qualquer modo, o direito nacional dispõe que seja tomado em consideração o interesse da Comunidade, o que, em meu entender, é imposto pelo direito comunitário. Na ponderação de interesses entre o respeito pelo prazo de 15 de Dezembro de 1987 e a evitação da derrocada («fallimento») da exploração, poderá também ser perfeitamente admissível, do ponto de vista do direito comunitário, suspender a execução do acto administrativo, para evitar consequências extremamente pesadas e injustas para o interessado, não justificadas pelo interesse público.

81. Esta solução respeita a necessidade de uma tutela provisória de direitos eficaz, pois não lhe levanta quaisquer obstáculos.

82. Assegura o primado do direito comunitário ao impor aos tribunais dos Estados-membros o respeito dos objectivos do direito comunitário, dentro daqueles limites.

83. Assegura a independência e liberdade de decisão dos tribunais dos Estados-membros, pois estes não são de forma alguma impedidos de exprimir quaisquer dúvidas so-

23 — FGO, artigo 69.°, n.° 2, segunda frase, segunda alternativa.

bre a validade do direito comunitário ou a aplicabilidade das suas disposições.

84. Assegura, dentro destes limites, a segurança e coesão jurídicas das Comunidades, ao impor, aos tribunais confrontados com este tipo de questões, nos termos do artigo 5.°, que as submetam ao Tribunal de Justiça, desta forma contribuindo para o afastamento das dúvidas por eles próprios expressas.

85. Tudo considerado, parece-me que esta solução satisfaz os interesses legítimos de todos os intervenientes.

86. Proponho assim que seja dada a seguinte resposta à primeira questão.

87. O artigo 189.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de os tribunais dos Estados-membros que queiram suspender a aplicação de determinados actos administrativos baseados em actos de direito comunitário, por terem dúvidas sobre a validade do acto de direito comunitário em que se baseia o acto administrativo ou lhe pretenderem dar uma interpretação que retiraria ao direito comunitário aplicação prática, devem submeter ao Tribunal de Justiça a questão da validade e da aplicabilidade.

88. Os tribunais dos Estados-membros devem seguir o direito comunitário no que respeita ao modo e âmbito da suspensão.

89. O juiz do processo principal deve orientar-se pela decisão do Tribunal de Justiça sobre a validade do acto de direito comunitário ao proferir a sua decisão.

II — *Quanto à segunda questão prejudicial*

90. A segunda questão prejudicial pretende ver fiscalizada a validade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 que instaura uma quotização de reabsorção especial no sector do açúcar para a campanha de comercialização de 1986/1987. A quotização de reabsorção especial constitui uma imposição sobre o fabrico de açúcar que se destina essencialmente a equilibrar os défices orçamentais do sector surgidos com a atribuição de restituições à exportação. A quotização de reabsorção especial soma-se a uma quotização à produção de base no montante de 2 % do preço de intervenção para o açúcar, uma quotização B sobre a produção de açúcar no âmbito das quotas B até ao montante de 37,5 % do preço de intervenção [24] e uma quotização de reabsorção [25]. O regulamento relativo à quotização de reabsorção especial entrou em vigor em 2 de Julho de 1987, para a campanha de comercialização 1986/1987 terminada em 30 de Junho de 1987.

91. A recorrente no processo principal apresentou uma série de razões que, no seu entender, levam à invalidade do regulamento em questão. Trata-se, fundamentalmente, das seguintes razões:

— o regulamento foi adoptado com uma base jurídica errada. Não se devia ter baseado no artigo 43.° do Tratado CEE, mas antes, devido à sua natureza de imposição de financiamento, no artigo 201.° do mesmo Tratado;

24 — Ver os n.os 3 e 4 do artigo 28.° do Regulamento de base n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981 (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80).

25 — Ver o artigo 32.°-A do Regulamento n.° 1785/81, introduzido pelo Regulamento n.° 934/86 do Conselho, de 24 de Março de 1986 (JO L 87, p. 1).

— o regulamento é incompatível com o regulamento de base, na medida em que colide com os limites jurídicos dos princípios do autofinanciamento do sector do açúcar e da segurança jurídica;

— o regulamento viola a proibição de imposição a um sector da economia de riscos a este alheios, que conduz a uma sobrecarga inexigível dos produtores de açúcar;

— o regulamento viola a proibição de retroactividade, dado que foi publicado para se aplicar a factos já passados e lesa a confiança legítima dos devedores da quotização;

— o regulamento viola a proibição de discriminação, dado que as produções de açúcar A e B são oneradas em graus diferentes. Isto leva também a que as empresas da indústria açucareira alemã sejam sobrecarregadas de forma mais pesada do que as empresas de outros Estados-membros, devido ao montante mais elevado das quotizações B;

— o regulamento viola os princípios da protecção da propriedade e do livre exercício de actividades económicas, dado que o montante das quotizações representa um golpe para o capital das empresas;

— o regulamento é inválido por desvio de poder, dado que a quotização de reabsorção especial constitui, na realidade, uma imposição financeira com efeitos de estrangulamento;

— finalmente, o regulamento viola princípios gerais de direito, na medida em que a conformação da quotização, particularmente a regulamentação da possibilidade de repercussão sobre os produtores de beterraba, é incompatível com princípios constitucionais do direito fiscal alemão.

92. O tribunal *a quo* retoma dois dos argumentos apresentados, concretamente, a questão da base jurídica correcta e a problemática da retroactividade. A este respeito, não parece levantar objecções sérias quanto à base jurídica escolhida pelo Conselho. É diferente o que acontece em relação à possível lesão da proibição de retroactividade. Aquele tribunal vê na publicação do Regulamento n.° 1914/87 uma verdadeira retroactividade, não tendo de qualquer modo sido tomada em devida conta a confiança legítima dos interessados, razão pela qual submete ao Tribunal de Justiça a questão da validade.

1. Base jurídica do Regulamento (CEE) n.° 1914/87: artigo 43.° ou artigo 201.° do Tratado CEE

93. Argumenta-se contra a fundamentação da criação da quotização de reabsorção especial no artigo 43.° do Tratado CEE que não se trata de uma medida de regulação do mercado do açúcar, mas antes de uma simples imposição financeira. As medidas de regulação do mercado só podem ser adoptadas para o presente ou para o futuro, não para o passado. Além disso, o terceiro considerando do regulamento em causa refere-se expressamente a «sérias limitações orçamentais que a Comunidade enfrenta».

94. Dado que a quotização de reabsorção especial foi adoptada fora da organização de mercado do açúcar, não pode incluir-se entre os recursos próprios referidos na alínea a) do primeiro parágrafo do artigo 2.° da decisão do Conselho de 7 de Maio de 1985 relativa ao sistema dos recursos próprios da Comunidade[26]. De acordo com esta disposição, constituem apenas recursos próprios as «quotizações... previstas no âmbito da organização comum dos mercados para o sector do açúcar». Dado que a quotização de reabsorção especial não constitui uma medida reguladora do mercado nem se inclui entre os recursos próprios previstos na respectiva decisão, só podia ter sido adoptada com base no artigo 201.° do Tratado CEE. Dado que não foi observado o procedimento previsto naquela disposição, o regulamento é inválido.

95. Finalmente, a quotização de reabsorção especial foi imposta exclusivamente sobre os produtores de açúcar, embora a organização de mercado do açúcar tenha sido criada no interesse geral dos produtores de beterraba. Tal decorre do terceiro considerando do regulamento de base, onde se recomenda que sejam previstas medidas tendentes a estabilizar o mercado do açúcar «para assegurar aos produtores de beterraba... da Comunidade a manutenção das garantias necessárias no que diz respeito ao seu emprego e nível de vida».

96. A determinação da base jurídica correcta para a criação da quotização de reabsorção especial está dependente do facto de esta ter a natureza de uma quotização para a regulação do mercado ou — como é alegado — se destinar, e ser apenas apta, para financiar um défice orçamental. Tratando-se de uma medida de regulação, as finalidades dos artigos 39.° e 40.° do Tratado CEE teriam que ter sido de algum modo determinantes na adopção daquela medida.

97. A quotização também deveria conter uma referência deste tipo à regulação do mercado de edulcorantes para poder ser qualificada como receita própria da Comunidade, nos termos da alínea a) do artigo 2.° da decisão relativa aos recursos próprios, caso em que não seria necessário o trabalhoso procedimento legislativo do artigo 201.° do Tratado CEE.

98. Contra a aplicabilidade da referida norma da decisão relativa aos recursos próprios foi alegado, fundamentalmente, que aquela não seria aplicável, dado que só poderia abranger quotizações já aplicáveis à data da publicação da decisão. Todas as outras imposições estão sujeitas à segunda parte da alínea b) do mesmo artigo. É o seguinte o teor deste preceito, na parte relevante para este efeito:

«As receitas provenientes:

a) ... dos direitos *estabelecidos ou a estabelecer*... sobre as trocas comerciais com países não membros, no âmbito da política agrícola comum, bem como das quotizações e outros direitos previstos *no âmbito* da organização comum dos mercados para o sector do açúcar[27];

26 — Decisão sobre os recursos próprios (JO L 128, p. 15; EE 01 F4 p. 99).

27 — Sublinhado do autor.

b) ...

constituem recursos próprios inscritos no orçamento das Comunidades.

Constituem também recursos próprios inscritos no orçamento das Comunidades as receitas provenientes de outras imposições que sejam instituídas, no âmbito de uma política comum em conformidade com o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia... desde que tenha sido observado o procedimento previsto no artigo 201.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia.»

99. A interpretação literal não conduz a uma conclusão clara. Enquanto em relação às trocas comerciais no âmbito da política agrícola comum é expressamente escolhida a forma passada e futura, para as quotizações no âmbito da organização comum do mercado do açúcar escolhe-se a forma presente. A formulação deixa margem para uma interpretação mais alargada.

100. O sentido e a finalidade do preceito apontam no sentido de não abranger só as imposições introduzidas no passado, dado que de outra forma surgiria o perigo de serem automaticamente contadas imposições em tudo idênticas em função da data da respectiva criação, umas vezes entre os recursos próprios, outras entre aquelas a que se aplica o trabalhoso procedimento do artigo 201.° do Tratado CEE, com necessidade de ratificação nas ordens jurídicas dos Estados-membros. Assim poderia ainda vir a surgir a questão, em caso de simples alteração das regras de aplicação de determinada imposição, de se tratar ainda de uma imposição já criada ou, devido a uma alteração de natureza jurídica, dever ser considerada como uma imposição acabada de criar.

101. As considerações precedentes são confirmadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça [28] sobre a alínea a) do primeiro parágrafo do artigo 2.° da decisão de 21 de Abril de 1970 relativa aos recursos próprios da Comunidade, norma essa idêntica, no que interessa para este processo, à disposição correspondente da decisão agora em causa [29]: «Tendo em atenção as evoluções que a produção e o mercado comunitários de açúcar não podiam deixar de conhecer e, em consequência, a necessidade de adoptar as quotizações, imposições, restituições e medidas de apoio aos preços a esta evolução das necessidades do mercado comunitário no sector do açúcar, a decisão de 21 de Abril de 1970 não podia pretender limitar a sua aplicação apenas às imposições previstas à data da sua aprovação, ou seja, às imposições que na altura estavam fixadas no regulamento... que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar» [30].

102. O procedimento legislativo do artigo 201.° do Tratado que exige a consulta ao Parlamento, a decisão por unanimidade do Conselho bem como a adopção pelos Estados-membros, nos termos das respectivas disposições constitucionais, referida no segundo parágrafo da decisão sobre recursos próprios, tem a sua justificação no facto de

28 — Acórdãos de 30 de Setembro de 1982, Amylum/Conselho, n.° 33 (108/81, Recueil, p. 3107) e Roquete/Conselho, n.° 39 (110/81, Recueil, p. 3159).

29 — Decisão do Conselho de 21 de Abril de 1970 relativa à substituição das contribuições financeiras dos Estados-membros por recursos próprios das Comunidades (JO L 94, p. 19): «Quotizações e outros direitos previstos no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar.»

30 — Processo 108/81, loc. cit., n.° 33.

a soberania em matéria fiscal ter que ser previamente transferida para a Comunidade. Esta, todavia, face ao primeiro parágrafo do artigo 2.° da decisão em causa, dispõe indiscutivelmente de soberania para a criação de imposições no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar. Seria, assim, desnecessário recorrer ao segundo parágrafo daquele artigo e, por essa forma, ao artigo 201.° do Tratado CEE para a adopção de novas regulamentações sobre imposições, desde que estas se incluíssem no âmbito daquela organização comum de mercado.

103. O Tribunal de Justiça já decidiu, em relação à norma de idêntico teor contida no segundo parágrafo do artigo 2.° da decisão do Conselho de 21 de Abril de 1970, que aquela disposição se devia limitar a possibilitar a criação de novos recursos próprios no âmbito de uma política comum, desde que fosse seguido o procedimento do artigo 201.° «Todavia, esta disposição não pode ser interpretada, em contradição com o seu teor literal, como levando a tornar obrigatório o recurso ao procedimento do artigo 201.° para a adopção de medidas que se insiram no quadro da política comum, apenas por comportar a cobrança de receitas» [31].

104. Seria apenas inadmissível uma inclusão puramente formal da imposição na organização comum de mercado para o sector do açúcar quando aquela, na realidade, visava outras finalidades, para evitar a aplicação do procedimento do artigo 201.° do Tratado CEE.

31 — Acórdão de 11 de Julho de 1989, Schräder, n.° 11 (265/87, Colect., p. 2237).

105. Não terá importância o facto de a imposição, além da função de regulação do mercado agrícola, apresentar aspectos financeiros, ao contribuir, por exemplo, para limitar os encargos das organizações de mercado no sector agrícola. Com efeito, o artigo 201.° não respeita, como foi sublinhado pelo Tribunal de Justiça, às imposições agrícolas cobradas em determinado sector agrícola e destinadas a financiar as despesas desse sector [32].

106. No caso de a quotização de reabsorção especial poder ser qualificada como quotização no âmbito da organização comum de mercado para o sector do açúcar, podendo assim ser subsumida à alínea a) do primeiro parágrafo do artigo 2.° da decisão sobre recursos próprios, não é de forma alguma possível concluir no sentido da incompetência do Conselho para a adopção da medida, com a fundamentação de que se trata, *per definitionem*, de «recursos próprios». O Tribunal de Justiça decidiu em diversas ocasiões, quanto à decisão sobre recursos próprios ou às suas antecedentes, «que tem por finalidade a definição dos recursos próprios inscritos no orçamento das Comunidades e não a determinação das instituições comunitárias competentes para criar direitos, impostos, imposições, quotizações e outras formas de receitas» [33]. A competência do Conselho para a criação de quotizações tem a sua base nas disposições do Tratado sobre a política agrícola comum [34].

107. Ao analisar a questão da possibilidade de escolher o artigo 43.° do Tratado CEE

32 — Processo 265/87, loc. cit., n.° 10; ver também o acórdão de 9 de Julho de 1985, Bozetti/Ivernizzi SA, n.os 19 e 20 (179/84, Recueil, p. 2301).

33 — Processo 110/81, loc. cit., n.° 38, e processo 108/81, loc. cit., n.° 32.

34 — Processos 108/81 e 110/81, loc. cit.

para base jurídica do Regulamento (CEE) n.° 1914/87, terá que se tomar como ponto de partida que o artigo 43.° tem que ser interpretado à luz dos artigos 39.° e 40.° [35]. Isto significa que, para alcançar as finalidades do artigo 39.°, é criada, nos termos do artigo 40.°, uma organização comum de mercado que «pode incluir todas as medidas necessárias para a realização daquelas finalidades» [36]. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, terão que ser reconhecidos ao Conselho responsabilidade política e poder discricionário correspondente ao analisar a validade de medidas tomadas com esta base [37]. A cobrança de uma imposição destinada a limitar excessos verificados de produção concorrerá para a realização da finalidade da estabilidade do mercado [38]. O regulamento de base em vigor à data da aprovação da quotização de reabsorção especial [39] introduziu o princípio do autofinanciamento do sector do açúcar. O esforço no sentido de «fornecer à Comunidade os meios necessários para assegurar de forma justa mas eficaz o *financiamento integral pelos próprios produtores* dos encargos de escoamento resultantes da diferença entre a produção da Comunidade e o seu consumo» [40] encontra expressão nos considerandos do regulamento de base. A forma jurídica concreta das medidas destinadas a servir esta finalidade é enunciada no artigo 28.° do regulamento e já foi em várias ocasiões objecto de modificações, pois em qualquer dos casos a regulamentação em vigor só permitia uma cobertura parcial das despesas.

108. As medidas antecipadamente planeadas com uma duração limitada [41] para compensar as consequências do excesso de produção podem ser descritas como uma evolução, no decurso da qual foram criados instrumentos jurídicos destinados a fazer face à situação do mercado ou intervir em determinado sentido. Trata-se aqui da regulamentação das quotas de produção, por um lado, e da cobrança de quotizações sobre a produção para financiar as restituições à exportação, por outro. Quando se começou a revelar que nem as quotizações sobre a produção de base nem as quotizações B eram de forma alguma adequadas para cobrir os défices que estavam a surgir, foi decidido cobrar uma contribuição de solidariedade, repartida pelas campanhas de 1986/1987 a 1990/1991, para cobrir as despesas efectivas das exportações das campanhas de 1981/1982 a 1985/1986. Tal foi efectuado através da introdução de uma quotização de reabsorção no regulamento de base.

109. A evolução do mercado viria a revelar rapidamente que também as campanhas posteriores ao período de 1981/1982 a 1985/1986 dariam origem a défices importantes para cuja compensação não bastavam os instrumentos jurídicos existentes. Para fazer face o mais rapidamente possível à situação que se estava a desenhar foi criada a quotização de reabsorção especial em questão para a campanha de 1986/1987, em regulamento autónomo [42].

110. Embora o regulamento de base não tenha sido formalmente alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1914/87, este insere-se materialmente no quadro por aquele definido. Nesta medida, o Regulamento (CEE) n.° 1914/87 é inseparável do regulamento de base no que respeita ao método de co-

35 — Acórdão de 21 de Fevereiro de 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, n.° 4 (138/78, Recueil, p. 713)

36 — Processo 138/78, loc. cit.

37 — Processo 138/78, n.° 7.

38 — Processo 138/78, loc. cit.

39 — Regulamento n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981 (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80).

40 — Décimo primeiro considerando do regulamento de base, sublinhado do autor.

41 — Ver o décimo primeiro considerando do regulamento de base.

42 — Regulamento n.° 1914/87.

brança da quotização de reabsorção especial e à fundamentação. A organização comum de mercado no sector do açúcar estruturada pelo regulamento de base é a única base argumentativa dos considerandos do Regulamento (CEE) n.° 1914/87. Remete-se para as previsões do artigo 28.° do regulamento de base quanto às perdas esperadas, sendo também as regras contidas no mesmo artigo tomadas como base para o cálculo da quotização de reabsorção especial. Até quanto à adopção de regras de execução se remete para o mecanismo do regulamento de base [43].

111. Refira-se ainda, finalmente, que a criação da quotização de reabsorção especial foi apresentada como alternativa a uma alteração, de outro modo inevitável, da regulamentação em vigor das quotas de produção [44], estando assim inseparavelmente ligada às regras da organização de mercado já existentes. Tendo tudo isto em consideração, o argumento de que o Regulamento (CEE) n.° 1914/87 foi adoptado à margem da organização comum de mercado no sector do açúcar, não podendo assim ser considerado uma medida de orientação, reduz-se a um entendimento puramente formal. Pelo contrário, a quotização de reabsorção especial deve ser entendida, face aos seus sentido e finalidade, como um complemento das regras em vigor sobre a organização do mercado. Não pode assim ser posta em causa a base jurídica escolhida, o artigo 43.° do Tratado CEE.

112. Para que se possa definitivamente partir do princípio de que foi correcta a escolha da base jurídica é ainda necessário contrariar o argumento de que as empresas produtoras de açúcar foram de forma inadmissível colocadas na situação de únicas devedoras da quotização, em contradição com as finalidades da organização do mercado do açúcar, a qual foi expressamente criada apenas em benefício dos produtores de beterraba.

113. Pode ser deixada de lado a questão de saber se as empresas produtoras de açúcar devem ser consideradas como produtoras ou consumidoras, na acepção dos artigos 39.° e 40.° do Tratado CEE. Em todo o caso, é certo que beneficiam da garantia de preços da Comunidade, assegurada pela organização comum de mercado no sector do açúcar, em medida pelo menos igual aos produtores de beterraba. Tal é expresso desde logo nos considerandos do regulamento de base, onde se afirma:

«É necessário que a presente regulamentação (garantia de preços) dê garantias justas quer aos fabricantes quer aos produtores do produto de base» [45].

114. O conjunto do mecanismo da regulamentação de preços não se aplica apenas aos produtos de base, mas também ao *açúcar*. No título I do regulamento de base prescreve-se que será fixado um preço indicativo para o *açúcar* branco em cada campanha. Será de igual modo sempre fixado um preço de intervenção quer para o *açúcar* bruto, quer para o *açúcar* branco (artigos 2.° e 3.° do regulamento de base). As regulamentações de preços para o comércio sobre as fronteiras externas da Comunidade aplicam-se, consequentemente, também ao *açúcar* (título II do regulamento de base). Assim, nas circunstâncias referidas, os *produtores de açúcar* podem, ao exportar açúcar para fora da Comunidade, beneficiar das restituições à exportação. Também a regulamentação comunitária de quotas, um ele-

43 — Artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1914/87, com referência ao artigo 41.° do regulamento de base.

44 — Quarto considerando do Regulamento n.° 1914/87.

45 — Quarto considerando do regulamento de base.

mento da garantia de preços, se aplica à produção de *açúcar* (artigo 19.°).

115. Os contratos de fornecimento entre produtores de açúcar e de beterraba são celebrados a partir da repartição de quotas [46]. Aliás, desde o início da cobrança de quotizações à produção sobre o açúcar, são em primeira linha os produtores de açúcar os devedores da quotização, com possibilidade de repercussão parcial sobre os produtores de beterraba [47]. O mecanismo de cobrança da quotização especial de reabsorção foi instalado com base no sistema já existente. O método de cobrança e os efeitos desta quotização, finalmente, constituem uma modalidade de cálculo das quotizações sobre a produção. A repartição dos encargos financeiros da quotização de reabsorção especial corresponde, nos efeitos, à das quotizações sobre a produção decorrente do regulamento de base. Assim, o Regulamento (CEE) n.° 1914/87 não é inválido por criação de uma quotização contrária ao sistema que só teria sido juridicamente possível com outra base jurídica.

2. Limites jurídicos dos princípios do autofinanciamento, da segurança jurídica e da proibição da retroactividade

116. Para poder decidir se o Regulamento (CEE) n.° 1914/87 é inválido devido a uma retroactividade inadmissível é, antes de mais, necessário verificar se, e em que medida, lhe pode ser atribuído alcance retroactivo. Na medida em que aquele regulamento entrou em vigor no dia da publicação (2 de Julho de 1987), e criou uma quotização de reabsorção especial para a campanha de 1986/1987, que durou de 1 de Julho de 1986 a 30 de Junho de 1987 [48], os seus efeitos incidem sobre um período de tempo já decorrido. O elemento de facto determinante para o cálculo da quotização em causa é constituído pela produção de açúcar no decorrer da campanha já terminada. Com efeito, aquela quotização devia resultar de um simples cálculo das quotizações sobre a produção devidas pelas empresas em causa afectadas por determinado coeficiente [49]. Assim, os devedores das quotizações não estavam em condições de modificar de algum modo as suas disposições empresariais de modo a poder ainda influenciar a dívida da quotização.

117. Os vendedores de beterrabas encontram-se em situação comparável; os produtores de açúcar deviam poder repercutir sobre eles até 60 % da quotização, nos termos do n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1914/87. Dado que, por esta forma, este regulamento vai actuar *a posteriori* e em termos agravantes sobre factos já verificados, trata-se de verdadeira retroactividade.

118. Verifica-se também a existência de efeitos retroactivos de consequências jurídicas. Embora a data de início da aplicabilidade do regulamento não esteja colocada num momento anterior ao da sua entrada em vigor, os factos regulados localizam-se todos, como já foi indicado, em momento anterior ao dia daquela entrada em vigor. Aquela data já se encontrava realizada a consequência jurídica, concretamente, o

46 — Artigo 5.° do regulamento de base; ver também o Regulamento n.° 206/68, de 20 de Fevereiro de 1968, que estabelece as disposições-tipo para os contratos e acordos interprofissionais relativos à compra de beterrabas (JO L 47, p. 1; EE 03 F2 p. 86).

47 — Artigos 28.° e 5.° do regulamento de base.

48 — Ver o artigo 2.°, n.° 1, do regulamento de base.

49 — Ver o artigo 1.°, n.os 2 e 4, do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 e o Regulamento n.° 3061/87 da Comissão, de 13 de Outubro de 1987 (JO L 290, p. 10).

surgimento, de acordo com o fundamento, da dívida da quotização. É irrelevante para este efeito o facto de o montante final da quotização a pagar por cada empresa ter ainda que ser fixado. Trata-se aqui de um simples procedimento técnico-administrativo, cujos pressupostos fácticos já se encontram todos realizados.

119. O mesmo vale para a data em que a dívida é exigível. O regulamento prescreve que a quotização de amortização especial é pagável, o mais tardar, até 15 de Dezembro de 1987. Todavia, o dever de pagamento da quotização enquanto tal é inteiramente independente da data em que se torna exigível. Em consequência, o Regulamento (CEE) n.° 1914/87 só pode ser válido no caso de a finalidade, que se destina a realizar, o exigir, e de ter sido devidamente respeitada a confiança legítima dos interessados.

a) Finalidade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87

120. A finalidade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 consiste no fortalecimento do princípio do autofinanciamento do sector do açúcar, já ancorado no princípio dos anos 80 na organização comum de mercado deste sector. A primeira criação das quotizações sobre a produção, bem como a cobrança posterior do montante de solidariedade, já se destinavam à realização deste objectivo.

121. O legislador tem, em princípio, uma larga margem de discrição na conformação concreta da organização do mercado agrícola e na determinação dos objectivos prosseguidos por esta forma, desde que tal não conduza a situações de desvio de poder. Não pode ser posto em causa que o mercado de edulcorantes constitui até ao momento o único mercado comunitário que se rege expressamente pelo princípio do «financiamento integral das despesas pela própria produção» [50].

122. A conformação jurídica da realização de determinado objectivo insere-se, em princípio, no poder discricionário do legislador. Contudo, por razões de segurança jurídica, este deve respeitar os limites que a si próprio fixou e não pode levar a cabo alterações arbitrárias. A confiança legítima dos destinatários das normas na sua manutenção tem que ser respeitada, tanto mais que estes orientam a sua actuação pela situação jurídica vigente e lhes deve ser dada a oportunidade de, em caso de alterações jurídicas, adaptarem o seu comportamento à nova situação.

b) Havia confiança legítima da parte dos produtores de açúcar numa limitação do seu dever de compensação de perdas?

123. A questão deve ser examinada à luz dos textos normativos existentes.

124. O Regulamento n.° 1785/81 [51] estabelece o princípio do financiamento integral das despesas pelos próprios produtores, mas esta regulamentação tem que ser entendida como temporária e provisória. Contudo, o artigo 28.° fixa montantes máximos para as quotizações necessárias para a cobertura das despesas, os quais não podem ser ultrapassados [52].

50 — Ver os considerandos do Regulamento de base n.° 1785/81.

51 — Décimo primeiro considerando.

52 — Ver os n.os 3 e 5 do artigo 28.° do Regulamento n.° 1785/81.

125. Estes textos deixam em aberto a questão de saber o que acontece no caso de os montantes máximos referidos não bastarem para o financiamento integral das despesas. No meu entender, isto não basta para o surgimento de confiança na não ultrapassagem dos montantes máximos.

126. O Regulamento n.° 1738/85 [53] veio completar o quadro delimitado pelo Regulamento n.° 1785/81, ao aumentar o montante máximo relativo ao açúcar B de 30 % para 37 %. Este regulamento contém simultaneamente a referência de que as perdas devidas ao dever de exportação dos excedentes comunitários de açúcar terão que ser cobertas *dentro de certos limites* [54].

127. Neste regulamento é claramente expresso o princípio da limitação.

128. O Regulamento n.° 934/86 [55] volta a sublinhar o «princípio da responsabilidade financeira dos produtores relativamente às perdas» e introduz, além de várias alterações à regulamentação do financiamento, uma quotização de reabsorção para este sector. Além disso, este regulamento determina ainda que, no termo da campanha de 1987/1988, se verificará cumulativamente, no que respeita às campanhas de comercialização de 1986/1987 e 1987/1988, nomeadamente, a soma global das quotizações sobre a produção de base e das quotizações B cobradas.

129. Este regulamento não altera os limites superiores das quotizações existentes, mas cria uma nova quotização de reabsorção «destinada a reabsorver o défice de 400 milhões de ecus verificado no final da aplicação do regime de quotas durante o período de 1981/1982 a 1985/1986» [56].

130. O regulamento refere determinadas limitações, mas ultrapassa os limites vigentes até ao momento com a criação da quotização de reabsorção, sublinhando o princípio da «responsabilidade financeira dos produtores relativamente às perdas» [57]. Por esta forma, qualquer produtor de açúcar se podia aperceber de que o Conselho estava decidido a recorrer aos produtores para a compensação de todas as perdas.

131. Esta era, contudo, a situação à altura da publicação do Regulamento em litígio n.° 1914/87. Um acto jurídico em si próprio contraditório não pode dar origem a qualquer confiança juridicamente tutelada. Tal é particularmente válido quando os custos da própria actividade económica devem ser assumidos pelas finanças públicas. Não é, nestas circunstâncias, possível o surgimento de confiança juridicamente tutelada sem um assentimento claro, inequívoco e juridicamente vinculativo da entidade que suporta os custos em questão.

132. Não havia assim qualquer confiança legítima na manutenção por parte do Conselho de determinados limites e no abandono do princípio da responsabilidade integral dos produtores pela totalidade das perdas. Nestes termos, o princípio da confiança não impedia o Conselho de impor aos produtores os encargos resultantes do princípio da

53 — JO L 167, p. 2.
54 — Primeiro considerando, sublinhado meu.
55 — JO L 87, p. 1.
56 — Ver artigo 32.°-A.
57 — Segundo considerando.

sua responsabilidade financeira pela totalidade das perdas.

133. Tentou-se também recolher no Regulamento n.° 1107/88 [58] do Conselho (relativo à criação de uma quotização de reabsorção) argumentos no sentido de uma confiança preexistente ou de uma autovinculação anterior do Conselho. Deve observar-se, antes de mais, a este respeito que a interpretação de actos jurídicos anteriores com base em actos jurídicos posteriores está sujeita a objecções metodológicas. Além disso, a indicação de que no passado não estava garantido que o objectivo do autofinanciamento podia ser alcançado, sendo portanto previsível um fortalecimento do mecanismo de realização daquele objectivo, não me parece idónea para ser utilizada como argumento contra o Regulamento (CEE) n.° 1914/87.

134. Com efeito, é manifesto e incontestado que os mecanismos originais destinados a assegurar o autofinanciamento do sector não eram suficientes, tendo assim surgido perdas que tinham que ser cobertas. As quotizações complementares passaram a ter por objectivo evitar aqueles défices e garantir «que, de ora em diante, a totalidade das perdas devidas ao escoamento dos excedentes da produção comunitária seja coberta, para cada campanha de comercialização, pelas contribuições financeiras dos produtores» [59]. Não é possível retirar daqui a conclusão de que é inadmissível fazer suportar também pelos seus causadores as perdas surgidas no passado.

135. Aliás, deve referir-se que a Comunidade se viu na altura colocada perante a alternativa de criar uma quotização de reabsorção especial ou reduzir as quotas de produção. Esta última medida teria atingido mais gravosamente os produtores de açúcar do que uma imposição financeira.

136. Por outro lado, aquela solução seria impossível para a campanha de 1986/1987, porque a totalidade das perdas só foi conhecida depois de já terem sido utilizadas as quotas. Além disso, a quotização de reabsorção especial incidia apenas sobre os operadores económicos que deram origem ao défice a reabsorver. Assim, e neste ponto deve dar-se razão aos defensores do regulamento em causa, a solução mais adequada não consistia na redução das quotas, mas sim na criação da quotização de reabsorção especial.

137. Se não se partilhar o entendimento de que os textos em questão não criaram nos produtores de açúcar a confiança de que a Comunidade assumiria os défices por eles causados, ou pelo menos não permitiam a manutenção dessa confiança, chamar-se-á a atenção para as considerações apresentadas pelo Reino Unido, pelo Conselho e pela Comissão. De acordo com estas, a Comissão publicou em 9 de Setembro de 1986 um balanço do qual se depreendia claramente a provável existência de défice na campanha de 1986/1987. Em Fevereiro foi apresentada pela Comissão a proposta de criação da quotização de reabsorção especial. Em 7 de Março, o representante da Comissão apresentou perante o Comité Consultivo para o Açúcar a proposta, tendo esta finalmente sido publicada em 3 de Abril de 1987 no Jornal Oficial. Os produtores de açúcar tinham acesso a todas estas indicações através da imprensa especializada, pelo que não podiam ter sido surpreendidos pela criação da quotização em causa. Também estes argumentos apontam no sentido da conclusão de que o Conselho, ao aprovar o Regulamento (CEE) n.° 1914/87, agiu correctamente, não tendo violado o princípio da tutela da confiança legítima.

58 — Regulamento n.° 1107/88 do Conselho (JO L 110, p. 20).

59 — Regulamento n.° 1107/88, loc. cit., sexto considerando.

138. O exame realizado até ao momento não revelou qualquer elemento susceptível de por em causa a validade do regulamento em questão.

3. Proibição de imposição a um sector da economia de riscos a este alheios e desproporcionalidade dos encargos

a) Imposição a um ramo económico de riscos a este alheios

139. As objecções do tribunal *a quo* quanto à validade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 partem manifestamente do princípio da existência de uma proibição em direito comunitário de impor a determinado sector agrícola riscos que lhe são alheios. Por «riscos alheios» entendem-se factores de criação ou aumento de custos que não têm origem directa na organização comum de mercado e na situação existente no mercado comum. Aquele tribunal encontra aquele risco no nível de preços do açúcar no mercado mundial, que é determinado essencialmente pela produção não comunitária de açúcar e pela queda do dólar. O baixo nível dos preços do açúcar no mercado mundial deu origem ao pagamento de restituições à exportação de montante considerável, que constituem a razão para a existência dos défices orçamentais a compensar com a quotização especial de reabsorção.

140. Fica em aberto a questão de saber de que normas jurídicas decorre o princípio de que elementos constitutivos do preço de uma organização comum de mercado, como, neste caso, os preços do mercado mundial ou a queda do dólar, não se podem reflectir sobre os operadores económicos do sector agrícola em causa sob a forma de encargos financeiros. Parece duvidosa desde logo a qualificação destes elementos como «riscos alheios». É certo que se trata de circunstâncias que se encontram fora da esfera de influência dos produtores no mercado interno, e não só destes, como também das instituições da Comunidade dotadas de poderes públicos. Estas têm apenas a possibilidade de reagir a este tipo de desenvolvimentos, não de os controlar. Contudo, aqueles elementos têm que ser reconhecidos como factores imanentes ao sistema de influência sobre a organização comum de mercado. Com efeito, quer o mecanismo de regulação de preços, com a sua regulamentação de restituições e direitos niveladores para o comércio sobre as fronteiras externas da Comunidade, quer a regulamentação do comércio com países terceiros são elementos integrantes da organização comum de mercado do sector do açúcar [60].

141. As restituições à exportação, apesar do seu efeito de aumento de custos, têm um efeito benéfico sobre a economia açucareira da Comunidade, enquanto elemento da garantia de preços. As condições existentes no mercado interno não podem ser consideradas isoladamente do desenvolvimento verificado no mercado mundial. A própria organização comum do mercado para este sector parte das relações de dependência existentes entre mercado interno e mercado mundial.

142. É perante este pano de fundo que se coloca a questão do modo de limitar o volume considerável das restituições à exportação. Se se tomar como ponto de partida a manutenção da garantia de preços, o único meio concebível é a limitação das quantidades garantidas, ou seja, das quotas A e B. Tal vem de novo demonstrar a dependência e ligação recíproca entre os mecanismos de regulação do mercado da respectiva organização comum e o desenvolvimento no exterior do mercado interno. Assim, não se jus-

60 — Ver títulos I e II do regulamento de base.

tifica falar de «riscos alheios», que, *per definitionem*, não deveriam ter qualquer influência sobre os encargos financeiros dos operadores económicos que actuam numa organização comum de mercado.

b) Respeito pelo princípio da proporcionalidade

143. Uma crítica de violação do princípio da proporcionalidade só pode ser encontrada na alegação de que os encargos financeiros resultantes da quotização de reabsorção especial não são exigíveis devido ao seu montante e ao facto de se virem somar a quotizações anteriores. A eventual desproporcionalidade e, assim, invalidade daquela quotização depende do princípio do autofinanciamento do sector ter sido, e em que medida, estabelecido de forma admissível, e da medida em que a dita quotização é adequada e necessária para a realização daquele objectivo.

144. A administração de um sector agrícola no quadro de determinada organização comum de mercado está basicamente compreendida no poder discricionário do legislador comunitário. Não pode ser posto em causa o objectivo de autofinanciamento de determinado sector do mercado. Não tem relevância o facto de este objectivo não se estender expressamente ao conjunto da política agrícola comum comunitária. De qualquer forma, a constituição deste objectivo seria sempre juridicamente inatacável. A concepção contratual da organização comum de mercado no sector agrícola não impõe que esta constitua a longo prazo uma «empresa subvencionada», como de facto acontece. A circunstância do princípio do autofinanciamento ter sido instituído num sector do mercado mas não noutros não levanta, em si, problemas, dado que os operadores económicos dos diferentes sectores não se encontram em situações comparáveis. Assim, a prossecução do princípio do autofinanciamento, em circunstâncias que não suscitam qualquer outra objecção, tem que ser entendida como admissível.

145. Partindo destas premissas, é em todo o caso indispensável que os encargos orçamentais, resultantes do sistema de garantia de preços de venda, incidam também de alguma forma sobre os operadores económicos que beneficiam da organização do mercado enquanto objecto da respectiva organização comum. O montante dos encargos fiscais resultantes do sistema também não pode ser posto em causa enquanto se verificar uma correspondência económica entre benefícios e encargos. Por razões de justiça material e ligadas à proibição da discriminação poderia, em todo o caso, não ser aceitável a solicitação a determinadas empresas para suportarem défices orçamentais por elas não provocados.

146. Neste contexto, a quotização de reabsorção especial não suscita problemas, dado que onera os operadores económicos que participaram na produção geradora de despesas. Assim, devem ser rejeitadas as críticas de imposição inadmissível a um ramo económico de riscos a este alheios e de oneração com encargos desproporcionados.

4. Violação da proibição de discriminação

147. Alega-se, contra a validade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87, que este viola a proibição de discriminação consagrada no

n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE, por onerar em medidas distintas a produção de açúcar A e B, por um lado, e por a indústria açucareira alemã, com uma quota comparativamente mais elevada de açúcar B, sofrer encargos mais pesados do que a indústria de outros Estados-membros, por outro. Independentemente da circunstância de se tratar de substractos fácticos equivalentes, não havendo qualquer fundamento material para o seu tratamento diferenciado, a oneração diversa dos açúcares A e B é inadmissível, em particular, porque a quotização de reabsorção especial não é uma medida de orientação do mercado, mas antes uma imposição financeira, em relação à qual tinha que ser salvaguardado o dever de tratamento igual dos sujeitos da imposição. Já por altura da cobrança da quotização de reabsorção denominada contribuição de solidariedade, criada pelo Regulamento n.° 934/86, se teria procurado impor uma oneração por igual do conjunto da produção de açúcar, o mesmo se procurando agora alcançar com esta quotização.

148. Antes de passar a examinar se a quotização de reabsorção especial implica de facto discriminações, é necessário referir que, de acordo com o entendimento aqui defendido, esta quotização constitui uma medida de orientação do mercado, a apreciar no contexto da organização comum do mercado para o sector do açúcar, e não uma simples medida de financiamento.

a) Imposição de encargos excessivos sobre a produção de açúcar B

149. O cálculo da quotização de reabsorção especial está ligado à oneração dos açúcares A e B com quotizações sobre a produção de montantes diversos, nos termos do artigo 28.° do regulamento de base. Dado que o montante daquela quotização resulta da simples aplicação de um coeficiente às quotizações sobre a produção a pagar, as produções de açúcar A e B são atingidas nas mesmas proporções pela quotização de reabsorção especial que pelas quotizações sobre a produção, na acepção do artigo citado.

150. No caso de a oneração desigual dos açúcares A e B não constituir uma discriminação proibida, será possível tirar a conclusão de que a quotização de reabsorção especial também não tem efeitos discriminatórios. Ao apreciar se os açúcares A e B correspondem a susbtractos de facto idênticos, terá que se conceder que em qualquer dos casos se trata de açúcar, do mesmo produto, portanto. Mas esta conclusão tem que ser válida também para o açúcar C. Assim terá que se ter em consideração não só o produto, mas também a respectiva função no âmbito da organização comum de mercado. Deste ponto de vista, tem que se ter presente que a distinção entre os açúcares A e B tem origem histórica. Já na primeira organização comum de mercado criada pelo Regulamento n.° 1009/67 [61] se distinguia entre «quota de base» e «quota máxima» para cada empresa e campanha. Afirma-se nos considerandos do regulamento:

«Esta finalidade (limitação da produção) pode ser alcançada, por um lado, atribuindo a cada fábrica ou empresa que transforme na Comunidade beterrabas ou melaço em açúcar uma quota de base em relação à qual a garantia de preço e de escoamento é suportada pela Comunidade e, por outro, limitando ou abolindo esta garantia em rela-

61 — Regulamento n.° 1009/67 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1967, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 308, p. 1).

ção às quotas fabricadas para além desta quota de base, consoante exceda ou não um certo limite superior» [62].

Este objectivo encontra expressão nos artigos 22.° e seguintes do regulamento. O regime, que inicialmente estava programado para durar até 1975, foi prorrogado pelos regulamentos n.° 3340/74 [63] e 1592/80 [64], com algumas alterações.

151. Estando em vigor o Regulamento n.° 3340/74, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre o sistema de quotas da organização de mercado do sector do açúcar, que descreveu do seguinte modo:

«— nos termos do artigo 24.°, é atribuída a cada empresa uma quota de base, dita quota A, podendo aquela vender o açúcar produzido no âmbito desta quota directamente no mercado comunitário com benefício de um preço de intervenção;

— nos termos do artigo 25.°, é atribuída a cada empresa, a seu pedido, uma outra quota, dita quota B, igual à respectiva quota A afectada de um coeficiente, podendo a empresa vender também nas mesmas condições no mercado comunitário o açúcar produzido dentro destes limites, mediante o pagamento de uma quotização sobre a produção (artigo 27.°);

— o açúcar produzido para além das quotas A e B, dito açúcar C, não pode ser escoado no mercado interno e deve ser exportado sem transformação para o mercado mundial antes do dia 1 de Janeiro seguinte ao termo da campanha açucareira no decurso da qual foi produzido (artigo 26.°)» [65].

152. A partir de 1 de Junho de 1981, este regime foi substituído pelo Regulamento n.° 1785/81, aqui denominado regulamento de base. Neste foram introduzidos, também terminologicamente, os conceitos «açúcar A, B e C» e «quotas A e B». Neste regulamento foi basicamente mantida a regulamentação de acordo com a qual quer o açúcar A, quer o açúcar B podem ser comercializados no mercado comum beneficiando da garantia de preços, tendo contudo surgido desde o início a possibilidade de cobrança de uma quotização sobre a produção de montante bastante mais elevado sobre o açúcar B. Aquelas quotizações tiveram como consequência a diminuição dos preços garantidos [66]. Em comparação com uma simples redução dos preços de intervenção o sistema de quotizações sobre a produção apresenta a vantagem de corresponder a interesses comunitários, como, por exemplo, o princípio da especialização regional.

153. Quanto à quantidade de açúcar produzido no âmbito das quotas, tem que se ter presente que o açúcar produzido ao abrigo da quota A corresponde aproximadamente à quantidade de açúcar consumido na Comunidade. Embora não haja uma finalidade particular associada à comercialização de açúcar B, o Tribunal de Justiça, tendo em atenção o mercado de açúcar caracterizado

62 — Segundo considerando do Regulamento n.° 1009/67.

63 — Regulamento do Conselho de 19 de Dezembro de 1974 que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 359, p. 1).

64 — Regulamento do Conselho de 24 de Junho de 1980 que aplica o regime de quotas de produção nos sectores do açúcar e da isoglucose para o período de 1 de Julho de 1980 a 30 de Junho de 1981 (JO L 160, p. 12).

65 — Ver acórdão de 25 de Outubro de 1978, Royal Scholten-Honig e Tunnel Refineries/Intervention Board for Agricultural Product, n.° 39 (103/77 e 145/77, Recueil, p. 2037).

66 — No que respeita ao sistema de quotizações sobre a produção para o açúcar, ver também o acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Eridania Zuccherifici Nazionali e outros/Cassa conguaglio zucchero e Ministero delle Finanze e Ministero del Tesoro (250/84, Recueil, p. 117).

pelo excesso de produção e a função das quotas sobre a produção, indicou «que todas as empresas que superam a sua quota A produzem, por definição, excedentes destinados à exportação» [67]. Este modo de ver explica o encargo significativamente mais pesado que onera a produção de açúcar B e a limitação à regulamentação especial sobre o seu escoamento que lhe está associada, de acordo com a organização comum do mercado para o sector do açúcar.

154. As considerações precedentes permitem a conclusão de que os açúcares A e B não são produtos idênticos para a quotização de mercado, pelo que não é necessário partir, na apreciação da problemática da igualdade de tratamento, de substractos de facto equivalentes. Todavia, se se quisesse partir daquela equivalência, os fundamentos apresentados constituem uma fundamentação material suficiente para a diferença do montante dos encargos face à organização comum de mercado. Como já foi referido de início, esta fundamentação, na medida em que justifica quotizações sobre a produção superiores para o açúcar B, aplica-se do mesmo modo aos encargos resultantes da quotização de reabsorção especial.

b) Desvio de poder

155. Neste contexto, parece conveniente apreciar a objecção de existência de invalidade por a quotização de reabsorção especial estar inquinada de desvio de poder. O verdadeiro objectivo do regulamento não seria o financiamento das perdas surgidas na campanha de 1986/1987, mas antes levar os produtores de açúcar a deixar de produzir no âmbito das quotas B. Para alcançar este objectivo, a produção de açúcar B seria estrangulada com a imposição de pesadas quotizações.

156. Terá que se sublinhar antes de mais que quer os considerandos, quer a concepção do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 apontam para uma cobertura das perdas orçamentais verificadas na campanha de 1986/1987 pela quotização de reabsorção especial. Assim, a questão limita-se à saber se há, além deste, ainda outros objectivos a realizar com o regulamento e, sendo esse o caso, em que medida tal é admissível.

157. Está fora de dúvida que as quotizações sobre a produção funcionam, na prática, como redução da garantia de preços [68]. Na medida em que o açúcar B é onerado de forma mais pesada, haverá, em termos puramente teóricos, uma sobrecarga sobre o excesso de produção não escoável na Comunidade. O excesso, produzido admissivelmente, no âmbito das quotas de produção, é desta forma, no essencial, causal para o elevado défice orçamental dado que, ao ser exportado para fora da Comunidade, são pagas restituições à exportação. Assim, é possível retirar do modo de repartição dos défices, que deve atingir de forma mais pesada o açúcar excedentário do que aquele que pode ser escoado na Comunidade, a conclusão legítima de que será economicamente muito menos interessante produzir no âmbito da quota B do que da quota A, devido aos encargos mais elevados que incidem sobre o excesso de produção, que teoricamente pode ser identificado com o açúcar B.

158. A esta argumentação não se opõe o facto de, em última análise, quer o açúcar A quer o açúcar B contribuírem para o excesso de produção, dado que ambos bene-

67 — Ver processo 250/84, loc. cit., n.° 32.

68 — Ver processo 138/78, loc. cit., n.° 6.

ficiam das vantagens do sistema de intervenção pelo que qualquer deles beneficiará de restituições em caso de exportação. A diferença entre os açúcares A e B reside na sua qualificação jurídica. A diferenciação, que já se encontrava na primeira organização de mercado do açúcar, justifica um tratamento também de facto diferenciado, pelo que as dificuldades colocadas à produção de açúcar B não podem ser consideradas como introduzidas em desvio de poder.

c) Discriminação da indústria açucareira consoante o Estado-membro

159. Alega-se contra a quotização de reabsorção especial, finalmente, que esta é discriminatória e, portanto, inválida, pois onera a indústria açucareira em medidas diversas consoante o Estado-membro. A diversidade da média de encargos decorre apenas da repartição desigual das quotas A e B pelos Estados-membros. Nestas circunstâncias, tem que ser mais pesadamente onerada a indústria açucareira dos Estados-membros com uma proporção comparativamente maior de quotas B. O facto de a alegada desigualdade de tratamento não decorrer do método de cobrança da quotização em causa mas de uma repartição das quotas de produção, efectuada de acordo com outros critérios, leva a que, já por esta razão, a dita quotização não possa ser inválida.

160. A alegação de discriminação constitui, em última análise, um ataque à repartição das quotas, se se aceitar que a oneração mais pesada do açúcar B é juridicamente admissível. Mas, como a própria recorrente indicou, a repartição das quotas resulta em grande medida de negociações políticas. A apreciação dos resultados de negociações no âmbito de actividade legislativa tem, *a priori*, que partir de uma larga margem de discrição do legislador. Além disso, a prossecução de objectivos impostos ou, pelo menos, admitidos pelo direito comunitário pode contribuir para a determinação do resultado. Assim, no caso da atribuição de quotas pretende-se expressamente realizar, além do objectivo da estabilização dos mercados, o da especialização regional. Aliás o Tribunal de Justiça já decidiu [69] que este procedimento, que pode conduzir a um tratamento diferenciado das indústrias nacionais, não constitui uma discriminação proibida. Nestas circunstâncias, a crítica da discriminação terá, em conclusão, que ser também rejeitada.

d) Modo de cobrança de acordo apenas com o modelo da «contribuição de solidariedade»

161. Neste contexto, falta apenas tomar posição quanto à alegação de que a quotização de reabsorção especial, a ser cobrada, o poderia ser apenas na forma prevista para a cobrança da «contribuição da solidariedade» do Regulamento n.° 934/86, ou seja, no mesmo montante para os açúcares A e B. A isto se terá que contrapor que as duas imposições não incidem sobre a mesma matéria de facto, ainda que sejam caracterizadas da mesma forma como quotizações no âmbito da organização comum de mercado para o sector do açúcar. Enquanto a contribuição de solidariedade tem por finalidade — como o próprio nome indica — o equilíbrio de um défice que foi crescendo ao longo de vários anos, a quotização de reabsorção especial deveria chamar mais para primeiro plano o elemento da responsabilidade individual, na medida em que é associada à produção da campanha no decorrer da qual surgiu o défice. Assim, não há qualquer de-

69 — Acórdão de 27 de Setembro de 1979, Eridania-Zuccherifici Nazionali e Società italiana per l'industria degli zuccheri/Minister für Landwirtschaft und Forsten e outros, n.os 17 e seguintes (230/78, Recueil, p. 2749), e processo 250/84, n.os 11 e seguintes.

ver jurídico de adoptar para esta quotização as regras de cobrança da contribuição de solidariedade.

5. Protecção da propriedade e liberdade de exercício de actividades económicas

a) Colocação em causa do direito de propriedade

162. É alegado contra a validade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 que este colide com os princípios fundamentais da defesa da propriedade e da liberdade de exercício de actividades económicas. A quotização de reabsorção especial tem a natureza de uma imposição com efeitos de estrangulamento, pois vem somar-se a outros encargos financeiros. O conjunto dos encargos impostos à recorrente constituiria um sério golpe financeiro para o capital económico da exploração industrial criada e realizada. A descapitalização constitui simultaneamente um golpe para a capacidade concorrencial da empresa.

163. O montante das quotizações que incidem sobre as quotas B conduziria a que os produtores de beterraba já só a cultivassem em pequena escala, no caso de ainda o fazerem, no quadro das quotas B. A redução de fornecimentos daqui decorrente impediria a ocupação total da capacidade das empresas e opor-se-ia ao seu saneamento económico.

164. De acordo com jurisprudência constante, os direitos fundamentais encontram-se entre os princípios gerais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça[70]. Muito recentemente, o Tribunal de Justiça reafirmou que ao garantir estes direitos deve inspirar-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, de modo a que não possam ser admitidas na Comunidade medidas incompatíveis com os direitos fundamentais garantidos pelas constituições desses Estados[71]. Quer o direito de propriedade, quer a liberdade de exercício de actividades económicas encontram-se reconhecidamente[72] entre os princípios fundamentais do direito comunitário. Tal como nas ordens jurídicas constitucionais dos Estados-membros, não têm validade absoluta, «mas devem ser tomados em consideração tendo presente a sua função na sociedade»[73].

165. O Tribunal de Justiça descreveu do seguinte modo os critérios para verificar se estão a ser inadmissivelmente postos em causa os direitos fundamentais ou se se trata antes de uma limitação admissível ao exercício de direitos: «a garantia concedida a este tipo de direitos só é geralmente atribuída sob reserva de limitações estabelecidas em função do interesse público. Na ordem jurídica comunitária, é igualmente legítimo reservar em relação a estes direitos a aplicação de determinados limites justificados pelos objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade, desde que não afectem a susbtância destes mesmos direitos»[74].

166. Afirma-se em outro local:

«Consequentemente, podem ser introduzidas restrições à utilização do direito de propriedade e ao livre exercício de uma activi-

70 — Acórdão de 14 de Maio de 1974, Nold/Comissão (4/73, Recueil, p. 491), acórdão de 13 de Dezembro de 1979, Hauer/Land Rheinland-Pfalz (44/79, Recueil, p. 3727), e acórdão de 11 de Julho de 1989, Schräder Kraftfutter/ /Hauptzollamt Gronau (265/87, Colect., p. 2237).

71 — Processo 265/87, loc. cit., n.° 14.

72 — Processo 44/79, loc. cit., e processo 265/87, loc. cit.

73 — Processo 265/87, loc. cit., n.° 15, e processo 4/73, loc. cit., n.° 14.

74 — Processo 4/73, n.° 14.

dade profissional, designadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, desde que tais restrições respondam efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, à luz do objectivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável que afecte a própria essência dos direitos desse modo garantidos»[75].

167. Transpondo estes critérios para os factos aqui objecto de apreciação, a questão a responder consiste assim em saber se a quotização de reabsorção especial se justifica pela prossecução pela Comunidade de objectivos que sirvam o interesse geral, muito em particular, que sirvam as finalidades reconhecidas da organização comum de mercado, se não é desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido e se não vai afectar a própria essência dos direitos garantidos.

168. Já noutro local foi discutido o facto de a quotização de reabsorção especial constituir uma medida destinada a assegurar a realização do princípio do autofinanciamento na organização comum de mercado para o sector do açúcar. Já se verificou, igualmente, que a oneração relativamente elevada da produção de açúcar B não é desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido, tanto mais que não é concebível qualquer meio mais moderado para a realização daquele objectivo.

169. A limitação da produção não é um objectivo declarado da quotização de reabsorção especial, mas não deixaria de se integrar na organização comum de mercado como medida de orientação do mercado. No caso de aquela quotização implicar, como efeito marginal, a redução da produção de açúcar B, tal não implicaria ainda a desproporcionalidade da medida. As medidas de orientação do mercado — e a quotização de reabsorção especial tem que ser incluída neste conceito, em sentido lato — têm que ser apreciadas face ao conjunto da regulamentação em que se inserem.

170. Inicialmente não se pretendia enfrentar os excessos de produção através de limitações, ou seja, redução de quotas. A adopção da quotização de reabsorção especial foi decidida para contornar, pelo menos provisoriamente, a crescente necessidade de medidas gravosas deste tipo. Mas o facto de esta medida, devido ao seu montante, contribuir para a perda de rendibilidade da produção de açúcar B e por esta forma acarretar indirectamente a redução da produção não implica que seja posta em causa a essência do direito de propriedade. Mesmo uma medida de redução das quotas de produção, imposta por razões de política de mercado, teria que ser aceite. Com efeito, «uma empresa não pode invocar qualquer direito adquirido à manutenção de uma vantagem que para ela resulte de uma organização de mercado existente em determinado momento»[76].

b) Colocação em causa da liberdade de exercício de actividades económicas

171. Finalmente, os argumentos precedentes obstam também à aceitação de que seja colocada em causa, em violação dos direitos fundamentais, a liberdade de exercício de actividades económicas da empresa. A actividade desta, enquanto tal, não é limitada. Pelo contrário, as quotas de produção con-

75 — Processo 265/87, n.° 15.

76 — Acórdão de 21 de Maio de 1987, Walter Rau Lebensmittelwerke e outros/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, n.° 18 (133/85, 134/85, 135/85 e 136/85, Colect., p. 2289); ver também processo 230/78, loc. cit., n.° 21.

tinuam inalteradas, pelo que continua a existir a garantia de comercialização do produto acabado açúcar. A única restrição que pode ser encontrada consiste na limitação que por esta forma é introduzida na regulamentação de privilégio. Mas estas limitações situam-se ainda dentro do quadro de uma regulamentação admissível do modo de exercício da actividade. A redução das vantagens pode ser bastante significativa para os operadores económicos em causa, mas não pode ser apresentada como violação do direito fundamental da liberdade de exercício de actividades económicas[77].

6. Violação dos princípios sobre a cobrança de impostos vigentes na ordem jurídica alemã

172. A recorrente afirma que o regime das quotizações e, muito em particular, o regime da repercussão violam princípios dos direitos administrativo e constitucional alemães, que também são garantidos, enquanto princípios gerais de direito, na ordem jurídica comunitária. Os princípios jurídicos face aos quais é apreciado o regime das quotizações seriam também reconhecidos no direito comunitário, pelo que os resultados desta apreciação deveriam valer também em direito comunitário, o qual ainda não está tão permeado daqueles princípios.

173. Observa-se, em relação àquelas afirmações, que a violação, suposta ou real, de princípios gerais sobre a cobrança de impostos de um Estado-membro por uma regulamentação comunitária só pode implicar a invalidade desta no caso de os princípios de direito constitucional nacional também valerem como princípios gerais de direito na ordem jurídica comunitária. Só neste caso podem aqueles princípios ser utilizados como critérios de validade. No que respeita à alegação da recorrente de que os princípios de direito administrativo e constitucional em causa são reconhecidos enquanto tais em direito comunitário, como o princípio da proporcionalidade, a proibição de discriminação ou a proibição de retroactividade, terá que se observar que estes princípios, com a expressão que ganham em direito comunitário, já foram utilizados como critério de apreciação do regulamento em causa.

174. Não foram apresentados outros princípios constitucionais com a natureza de direitos fundamentais reconhecidos como princípios gerais de direito na ordem jurídica comunitária e que pudessem levar a concluir pela invalidade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87. Assim, a quotização de reabsorção especial não é inválida por colisão contra princípios nacionais relativos à cobrança de impostos.

175. Nestas circunstâncias, a apreciação das questões submetidas a título prejudicial não revelou nada susceptível de pôr em causa a validade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 do Conselho.

*Despesas*

176. O processo perante o Tribunal de Justiça apresenta para as partes no processo principal a natureza de incidente de instância. É ao tribunal *a quo* que compete decidir sobre as respectivas despesas. As despesas dos governos do Reino Unido e da Itália, bem como do Conselho e da Comissão, não são susceptíveis de reembolso.

77 — Ver também processo 230/78, n.° 22.

## C — Conclusão

Em conclusão das observações precedentes proponho que se responda do seguinte modo ao tribunal *a quo*:

«1) O segundo parágrafo do artigo 189.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de os tribunais dos Estados-membros que queiram suspender a aplicação de determinados actos administrativos baseados em actos de direito comunitário em processo de tutela provisória de direitos, por terem dúvidas sobre a validade ou a eficácia do acto de direito comunitário em que se baseia o acto administrativo, devem submeter ao Tribunal de Justiça a questão da validade e da eficácia do acto de direito comunitário.

Os tribunais dos Estados-membros devem seguir o direito comunitário no que respeita ao modo e âmbito da suspensão.

O juiz do processo principal deve orientar-se pela decisão do Tribunal de Justiça sobre a validade e a eficácia do acto de direito comunitário ao formar a sua decisão.

2) A apreciação das questões submetidas a título prejudicial não revelou nada susceptível de pôr em causa a validade do Regulamento (CEE) n.° 1914/87 do Conselho.»