CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN-PIERRE WARNER

apresentadas em 19 de Novembro de 1974 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Há mais de dois anos que a inflação constitui um problema crucial para a Comunidade. Ela tem sido objecto de sucessivas resoluções do Conselho, cujas datas, 5 de Dezembro de 1972, 14 de Setembro de 1973 e 17 de Dezembro de 1973, são significativas e cujo conteúdo revela a crescente e compreensível preocupação daquela instituição a seu respeito.

Este processo respeita a uma tentativa ensaiada por um dos Estados-membros, a Itália, de contribuir para o combate à inflação.

Este Tribunal tem certamente bem presente a grande subida de preços que ocorreu em todo o mundo no verão de 1973. Confrontado com essa subida de preços, o Governo italiano invocou os poderes de emergência previstos no artigo 77.° da Constituição italiana, que habilita o executivo a adoptar medidas provisórias com força de lei.

No exercício desses poderes, o Governo publicou em 24 de Julho de 1973 três decretos: o Decreto n.° 425, relativo à regulamentação dos preços de mercadorias produzidas ou distribuídas por grandes empresas, o Decreto n.° 426, relativo aos contratos de arrendamento de imóveis urbanos, e o Decreto n.° 427, que regulamenta os preços de bens de grande consumo.

O Sr. Galli foi citado para comparecer na «Pretura Unificata» de Roma por ter infringido algumas disposições do Decreto n.° 425. Os artigos 1.° e 2.° deste decreto impunham às grandes empresas comerciais produtoras e distribuidoras de bens determinados pelo seu peso, medida ou quantidade, e que durante o primeiro semestre de 1973 apresentassem um volume de negócios superior a 5 biliões de liras, que depositassem junto do Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) a tabela de preços praticados para essas mercadorias em 28 de Junho de 1973. O artigo 3.° dispunha que, até 30 de Junho de 1974, qualquer alteração desses preços deveria ser precedida de notificação ao CIP e que tal alteração produziria efeitos sessenta dias após a notificação, a menos que fosse recusada por decisão fundamentada do ministro competente. A empresa poderia também durante o mesmo período de sessenta dias requerer a aprovação expressa da alteração dos preços. As sanções em caso de violação destas disposições encontravam-se previstas no artigo 5.° Uma disposição contida no artigo 1.° dispensava da obrigação de depositar as tabelas as empresas que produzissem ou distribuíssem exclusivamente mercadorias cujos preços se encontrassem submetidos a outra regulamentação.

O senhor Galli foi acusado de ter cometido três infracções a esta legislação: em primeiro lugar, por não ter depositado a tabela de

* Língua original: inglês.

preços praticados pela sua sociedade relativamente a alguns cereais; em segundo lugar, por, em relação às farinhas de exportação, ter indicado preços diferentes daqueles que praticava em 28 de Junho de 1973 e, em terceiro lugar, por ter facturado as farinhas a preços superiores aos indicados na tabela depositada junto do CIP.

O seu principal argumento de defesa perante a Pretura consistiu muito simplesmente em declarar que os bens em causa se encontravam submetidos a um regime de preços aprovado pela CEE e que por esta razão lhes era aplicável a excepção prevista no artigo 1.° do Decreto n.° 425. Invocou que esta opinião correspondia ao parecer jurídico obtido pela sua associação profissional, com o qual todos os comerciantes italianos nas mesmas condições teriam agido em conformidade (com a consequência de o Decreto n.° 425 nunca ter produzido efeitos no que se refere a estas mercadorias) e que este ponto de vista tinha sido aceite por um certo número de órgãos jurisdicionais italianos, em Florença, em Nápoles, em Verona, entre outros.

Apesar de a defesa assentar portanto essencialmente numa questão de direito italiano, o Pretore de Roma decidiu, antes de se pronunciar a esse respeito, submeter a este Tribunal um certo número de questões. Estas parecem-me poder ser arrumadas em quatro grupos.

Com a primeira série de questões [questões a) a d)] pretende saber-se se e em que medida os Estados-membros, de acordo com o direito comunitário, gozam do poder de legislar sobre preços de produtos agrícolas para os quais foi instituída uma organização comum de mercado, e em especial para legislar sobre preços de cereais, a que se aplica o Regulamento n.° 120/67/CEE, e de farinhas derivadas de sementes de oleaginosas, às quais se aplica o Regulamento n.° 136/66/CEE.

Surge em seguida uma questão, formulada em termos muito vagos [questão e)], pela qual se pergunta se o princípio de livre circulação de mercadorias dentro do mercado comum e a «proibição de isolar os mercados nacionais que dele resulta como corolário» atribui aos particulares direitos subjectivos que os órgãos jurisdicionais dos Estados-membros devem proteger.

Seguidamente, encontramos um grupo de questões [questão f), 1 a 4] relacionadas com o efeito da obrigação estabelecida no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado, no sentido de que uma organização comum de mercado «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade».

Finalmente, com a questão f-4) o Pretore pretende saber efectivamente se o controlo de preços do tipo do estabelecido pelo Decreto n.° 425 se inclui nas restrições quantitativas às importações proibidas pelo artigo 30.° do Tratado.

O aspecto mais importante parece-me ser o que é levantado pelo primeiro grupo de questões, relativas aos poderes dos Estados-membros para controlar os preços dos produtos agrícolas que constituem objecto de uma organização comum de mercado, e em especial os preços dos cereais e das farinhas extraídas de oleaginosas.

Foi afirmado por este Tribunal que, a partir do momento em que os Estados-membros tenham transferido para a Comunidade o

poder de legislar sobre determinada matéria, já não gozam eles próprios de poder legislativo nesse domínio — v. por exemplo o processo 40/69, Hauptzollamt Hamburg/ /Bollmann (Colect. 1969-1970, p. 265).

Um princípio conexo enunciado neste acórdão é o de que os Estados-membros não podem aprovar disposições destinadas a acrescentar ou modificar os efeitos da legislação comunitária. Este princípio foi aplicado em três processos que foram invocados em defesa do réu Galli.

No primeiro desses processos, processo 18/ /72, Granaria/Produktschap voor Veevoeder (Colect. 1972, p. 395), o Tribunal declarou que um Estado-membro não tinha o poder de isentar um importador do direito nivelador estabelecido no artigo 14.° do Regulamento n.° 120/67/CEE. No segundo caso, processo 131/73, Grosoli (Colect. 1973, p. 595, foi afirmado que só as instituições comunitárias eram competentes para decidir da afectação dos produtos importados com base num contingente pautal comunitário. E no terceiro processo, 159/73, Hannoverische Zucker/Hauptzollamt Hannover (Colect. 1974, p. 81), foi declarado que as regras da organização comum de mercado do açúcar não reservaram aos Estados-membros qualquer poder em matéria de integração de eventuais lacunas dessa regulamentação.

Mas o Tribunal nunca chegou a declarar — como gostaria o advogado do senhor Galli — que, a partir do momento em que existe uma organização comum de mercado para um produto determinado, os Estados-membros perdem completamente o poder de intervir, através da sua própria legislação no mercado daquele produto. Pelo contrário, foi afirmado no processo 2/73, Geddo/Ente Nazionale Risi (Colect. 1973, p. 339), que a existência de uma organização comum de mercado para o arroz não impedia o Estado-membro de aplicar, aos contratos que tivessem por objecto esse produto, uma taxa interna destinada a alimentar um fundo de auxílio à produção nacional, apesar de se ter esclarecido que a situação se configuraria de modo diferente se este imposto constituísse na realidade uma forma de reduzir os montantes das restituições à exportação previstas pelas disposições comunitárias. E o acórdão proferido por este Tribunal no processo 190/73, Officier van Justitie/Van Haaster (Colect. 1974, p. 471), demonstra que as disposições pormenorizadas de um regulamento que estabeleça uma organização comum de mercados devem ser cuidadosamente interpretadas antes de se afirmar que afectam a validade de um certo tipo de disposições nacionais.

Do exposto resulta, em minha opinião, que a resposta à questão de saber se a existência de organizações comuns de mercado para os cereais e farinhas extraídas de oleaginosas impede os Estados-membros de legislar sobre o preço desses produtos exige uma análise muito cuidadosa dos regulamentos especiais que instituem essas organizações.

Julgo conveniente começar pelos cereais.

A organização comum do mercado dos cereais foi instituída pelo Regulamento n.° 120/ /67/CEE. No que respeita aos preços, este regulamento prevê preços indicativos (artigo 2.°), preços de intervenção de base e derivados (artigo 2.° e 4.°), preços limiares (artigo 5.°) e, além disso, no caso de trigo duro, um preço mínimo garantido que serve para determinar o montante de um auxílio (artigos 2.° e 10.°). Os preços limiares servem para calcular o montante dos direitos niveladores à importação (artigo 13.°) e as restituições à exportação (artigo 16.°). Nos

termos do artigo 19.°, que atribui um poder geral de adoptar as medidas necessárias sempre que o preço mundial de um produto é manifestamente superior ao seu preço limiar, o Regulamento (CEE) n.° 1966/73 do Conselho, de 19 de Julho de 1973, introduziu os direitos niveladores.

A Comissão assinala que o objectivo destas medidas é o de conseguir que o preço de mercado de um determinado produto não seja sensivelmente mais alto nem significamente mais baixo do que o preço indicativo.

Em seu entender, o Tribunal deveria consequentemente responder às questões suscitadas pelo Pretore de Roma declarando que os Estados-membros podem fixar um preço máximo para os cereais, desde que esses preços não sejam de molde a prejudicar a realização efectiva do preço indicativo no mercado.

Pelo meu lado, meus senhores, não penso que uma resposta nestes termos seja satisfatória. Existe um forte argumento para afirmar que qualquer controle de preços de cereais por parte dos Estados-membros pode interferir com o mecanismo criado pelo Regulamento n.° 120/67 e que portanto esse controlo é proibido por aquele regulamento. Penso todavia que este argumento nos leva longe de mais, uma vez que logicamente disto resultaria que os Estados-membros se encontram também impedidos de controlar os preços de produtos derivados de cereais. Apenas a título de exemplo verifica-se da análise anexa às observações da Comissão da «Legislação em matéria de preços em vigor nos Estados-membros da CEE» que a maior parte dos Estados-membros controlam o preço do pão. O controlo do preço do pão, segundo penso, pode muito bem significar que existe um preço acima do qual não é rentável para os padeiros comprar farinha de trigo; e, se assim é, esta situação deve atingir também a fase da moagem e constituir também um preço acima do qual não é rentável a compra do trigo. Portanto, parece-me que não é apenas o controlo dos próprios preços dos cereais que é susceptível de afectar o nível daqueles preços.

Por outro lado, se o Tribunal aceitasse a resposta proposta pela Comissão, tal imporia aos órgãos jurisdicionais nacionais e em especial aos órgãos jurisdicionais criminais inferiores uma tarefa impossível. Em momento nenhum se verifica um único preço indicativo para cada cereal a que se aplica o Regulamento n.° 120/67. O seu montante representa o preço que a Comunidade gostaria de ver praticado no mercado grossista de Duisbourg, para uma qualidade tipo de cereal em causa, sempre que o contrato de compra e venda seja celebrado nas condições «mercadorias entregues no armazém e não descarregadas» (v. artigo 2.° do regulamento). O órgão jurisdicional a quem um caso concreto tenha sido submetido deveria portanto determinar qual o efeito que a regulamentação dos preços aprovada no seu próprio país podia ter sobre os preços praticados no mercado grossista de Duisbourg para os cereais vendidos nas referidas condições.

Na verdade, o preço indicativo não é mais do que o ponto de partida para os cálculos que as autoridades comunitárias devem fazer para determinar os preços limiares e, sobretudo no nosso caso, os preços de intervenção. Estes últimos são fixados para todos os centros de comercialização da Comunidade (artigo 4.°) e a sua importância reside no facto de que, nos termos do artigo 7.°, os organismos de intervenção dos Estados-membros se encontram a todo o tempo obrigados a comprar os cereais que lhes são oferecidos — desde que esses cereais tenham sido produzidos na Comunidade e preencham determinados requisitos — ao preço de intervenção em vigor no momento no centro de

comercialização em que é feita a oferta. Parece-me evidente que aos Estados-membros é vedada a possibilidade de aprovar uma regulamentação de preços que determinasse que os cereais fossem vendidos a preços inferiores aos preços de intervenção.

Poderá concluir-se que esta é a única limitação do poder soberano dos Estados-membros? Penso que não. Tal como o advogado-geral Trabucchi assinalou no processo Geddo (Colect. 1973, p. 339), deve distinguir-se entre a situação em que uma medida adoptada por um Estado-membro pode ser encarada como ofendendo directamente as regras de uma organização comum de mercado e a situação em que a questão de saber se tal medida é incompatível com aquelas regras exige uma apreciação complexa do ponto de vista económico. Na primeira situação deve reconhecer-se aos particulares a quem a medida prejudicou a faculdade de requerer uma reparação imediata perante os órgãos jurisdicionais nacionais, enquanto que no segundo caso cabe à Comissão intervir, se necessário com base no artigo 169.°

Aplicando estas ideias ao nosso caso concreto, temos que algumas disposições do Regulamento n.° 120/67/CEE atribuem direitos aos particulares enquanto que outras devem ser consideradas como vinculativas apenas para os Estados-membros, sem conferir tais direitos.

Poderá perguntar-se como será isto possível se o próprio artigo 189.° do Tratado dispõe:

«O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros».

Penso que a resposta reside no seguinte: tal como foi salientado por J. A. Winter num esclarecedor artigo (publicado no n.° 9 de *Common Law Review* de 1972, p. 425, especialmente nas p. 435 e 436), os termos do artigo 189.° foram a fórmula escolhida pelos autores do Tratado para assegurar que qualquer regulamento possa ser automaticamente incorporado no direito de cada Estado-membro. Na falta de uma disposição semelhante, cada regulamento comunitário teria que ser incorporado através dos meios adequados previstos no direito constitucional de cada Estado — o que era uma perspectiva desconcertante. Mas isto não implica que qualquer disposição de qualquer regulamento atribua direitos que possam efectivamente ser protegidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Todos conhecemos textos de direito interno que fazem incontestavelmente parte do direito nacional e de que algumas disposições impõem obrigações ao Estado ou às autoridades públicas, sem que com isso se atribuam aos cidadãos desse país direitos subjectivos. O mesmo pode acontecer no caso dos regulamentos comunitários. As suas disposições podem ter efeito directo no sentido de atribuir direitos subjectivos susceptíveis de serem invocados perante os órgãos jurisdicionais nacionais apenas desde que preencham os requisitos bem conhecidos estabelecidos pela jurisprudência deste Tribunal, ou seja, desde que sejam claros e incondicionais e não requeiram para sua aplicação qualquer intervenção legislativa complementar. É o que nos parece ter sido implicitamente confirmado no acórdão do Tribunal no processo 31/64, Caisse Commune d'Assurances «La Prévoyance Sociale»/Bertholet (Colect. 1965-1968, p. 35).

No que respeita aos cereais, responderia portanto às questões formuladas pelo Pretore declarando que a adopção do Regulamento n.° 120/67/CEE não privou os Estados-membros de todos os poderes de legislar sobre os seus preços, mas tal legislação deve ser compatível com as disposições daquele regulamento; acrescentarei ainda que, de um

modo geral, compete à Comissão fazer respeitar este requisito de compatibilidade, mas que, na medida em que esta exigência proíbe os Estados-membros de fixar preços máximos inferiores aos preços de intervenção, são atribuídos aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais devem proteger.

Abordemos agora a questão da farinha derivada de oleaginosas.

Esta farinha é um dos produtos compreendidos na organização comum de mercado no sector das matérias gordas, que foi instituído pelo Regulamento n.° 136/66/CEE. Este regulamento só contempla os preços no caso do azeite (artigos 4.° a 20.°), da semente de colza, da naveta e do girassol (artigos 21.° a 29.°). Relativamente aos outros produtos, incluindo a farinha derivada de oleaginosas, determina apenas que deverá ser aplicada a pauta aduaneira comum (artigo 2.°) e estabelece que pode ser cobrado um montante compensatório à importação sempre que se encontrem ameaçados os interesses dos produtores da Comunidade (artigo 3.°, n.° 6).

Não poderá portanto existir qualquer incompatibilidade directa entre o regulamento e um sistema nacional de controlo dos preços das farinhas extraídas de sementes de oleaginosas. Contudo, poderão verificar-se incompatibilidades indirectas do tipo das que, em minha opinião, a Comissão deverá apreciar em primeira instância, desde que o controlo de preços da farinha derivada de oleaginosas possa afectar os preços das próprias sementes oleaginosas.

Nestes termos, seria tentado a responder ao Pretore, no que à farinha diz respeito, do mesmo modo que aos cereais, embora omitindo qualquer referência aos preços de intervenção.

Tenho consciência de que uma possível consequência do meu ponto de vista será a de que nacionais dos Estados-membros podem ver-se perseguidos e condenados com base numa legislação nacional sobre preços que posteriormente na sequência de uma actuação da Comissão se revelou ser ilegal. Mas a resposta que penso poder ser dada a esta crítica é a de que, no domínio do controlo dos preços os particulares, só podem afrontar o seu direito nacional, fiando-se no direito comunitário, por sua conta e risco. O agente da Comissão deu a entender na audiência que, em tal caso, a própria condenação constituiria uma violação do Tratado e que com base nela a Comissão poderia intentar uma acção contra o Estado-membro em causa com base no artigo 169.° Meus senhores, não duvido da exactidão deste ponto de vista, mas evidentemente que a utilidade de um tal procedimento relativamente às pessoas que foram condenadas dependerá em larga medida das circunstâncias.

O advogado do Sr. Galli sustentou na audiência que os Estados-membros deverão, antes de adoptar legislação sobre o controlo de preços, procurar esclarecer-se junto das instituições comunitárias. Meus senhores, penso que os Estados-membros são sempre livres de consultar a Comissão ou o Conselho, ou ambos, e que, dentro dos limites do praticável, será até em certos casos desejável que o façam. Todavia, não vejo qualquer razão para afirmar que os Estados-membros têm a obrigação legal de o fazer quando as medidas que se propõem tomar digam respeito ao controlo dos preços. Nesse tipo de medidas legislativas o factor tempo, para não citar já a complexidade da matéria, torna esta consulta muitas vezes impossível.

Outra afirmação avançada em defesa do senhor Galli foi a de que o Tribunal devia reconsiderar a já conhecida distinção das disposições comunitárias entre as que têm e as que não têm efeito directo no sentido de

constituírem direitos subjectivos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem proteger. A ideia era a de que o Tribunal devia reconhecer a existência de uma categoria intermédia de disposições de direito comunitário que, apesar de não serem suficientemente precisas em termos de produzir um efeito directo naquele sentido, não apresentam todavia um carácter tão geral que justifique que não sejam tomadas em consideração pelo órgão jurisdicional nacional; sobretudo quando se trata de uma condenação. Meus senhores, não penso que esta proposta deva ser aceite. O direito comunitário nada tem a ver com as condenações por ofensas às leis nacionais. Na verdade, deve notar-se que os numerosos argumentos invocados pelo advogado do senhor Galli a este respeito se baseavam em disposições do direito italiano. Em meu entender, não é da competência deste Tribunal dizer ao Pretore como deve aplicar aquela lei.

Serei mais breve, meus senhores, quanto à questão prejudicial e). Todavia, penso ser útil recordar os termos em que se encontra formulada.

«De acordo com o estabelecido nos artigos 2.° e 3.°, f), do Tratado de Roma, o princípio de livre circulação de mercadorias no interior do mercado comum e a proibição de isolar os mercados nacionais prejudicando a realização do mercado único na Europa, que constitui seu corolário, constituem princípios fundamentais da ordem jurídica comunitária de que decorrem para os particulares direitos subjectivos que os órgãos jurisdicionais nacionais se encontram também obrigados a proteger em caso de violação destes direitos pelos Estados-membros nos termos do artigo 5.° do Tratado?»

Como facilmente se verá, esta questão encontra-se formulada nos mesmos termos que a primeira questão submetida pelo Tribunal de Biella no processo 155/73, Sacchi (Colect. 1974, p. 223). Nesse processo, este Tribunal não entendeu necessário dar-lhe resposta, uma vez que ficou entendido que as mensagens televisivas não constituíam mercadorias, devendo a sua transmissão ser considerada como uma prestação de serviço. O advogado-geral Reischl, contudo, ocupou-se do problema (Colect. 1974, p. 223). Não julgo necessário repetir o que então foi dito, excepto talvez para acrescentar uma referência ao acórdão proferido no processo Geddo (Colect. 1973, p. 339), no qual o Tribunal confirmou o seu acórdão proferido no processo 73/70, Deutsche Grammophon (Colect. 1971, p. 215), citado pelo advogado-geral Reischl.

As minhas conclusões são totalmente coincidentes com as do advogado-geral Reischl, e diga-se em abono de verdade com os argumentos aduzidos pela Comissão: o princípio da livre circulação de mercadorias, embora constitua um princípio fundamental da Comunidade, não é por si só susceptível de atribuir aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devam proteger; e o artigo 5.° do Tratado não faz mais do que impor uma obrigação geral aos Estados-membros cujo preciso alcance depende em cada caso das disposições do direito comunitário em vigor no momento para aquele caso concreto.

O terceiro grupo de questões formuladas pelo Pretore parece-me encontrar origem no importante problema da interpretação do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado. Aquela disposição, como este Tribunal sabe, enuncia as características de uma organização comum de mercado.

Entre ela inclui-se uma disposição, a que aqui nos interessa, que prevê: «A organização

comum... deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores e consumidores da Comunidade».

A Comissão entende que o artigo 40.°, n.° 3, em geral, e aquela disposição, em especial, se referem fundamentalmente ao conteúdo da legislação comunitária que estabelece as organizações comuns de mercado e que só se aplicará à legislação nacional na medida em que essa legislação seja aprovada em conformidade com a mesma regulamentação comunitária, e para sua aplicação num ou noutro aspecto bem preciso. Nesta ordem de ideias, a disposição contra a discriminação contida no artigo 40.°, n.° 3, não tem qualquer possível aplicação no caso da legislação nacional de controlo de preços aprovada independentemente de qualquer organização comum de mercado, e é portanto irrelevante neste caso.

Devo confessar que de início me senti bastante atraído por esta opinião. Todavia, não sem alguma hesitação, cheguei a uma conclusão que dela se afasta muito.

O artigo 40.°, n.° 3, é ambíguo na medida em que não diz se são as disposições da organização comum de mercado, ou a sua existência, que «deve excluir» a discriminação em causa. Se é a primeira, a Comissão tem razão. No entanto, perfilho a opinião alternativa que é a segunda, pois de outro modo aos Estados-membros seria deixada a possibilidade de discriminar em circunstâncias em que a própria Comunidade era proibida de o fazer. Penso por isso que o artigo 40.°, n.° 3, não só proíbe qualquer discriminação entre produtores e consumidores dentro da Comunidade mediante a legislação que estabelece uma organização comum de mercado, mas também proíbe aos Estados-membros, uma vez constituída uma tal organização para um determinado produto, discriminar, através da legislação ou de outro qualquer modo, entre produtores e consumidores do mesmo produto.

Mas isto não significa que nos aliemos aos argumentos aduzidos, a propósito deste aspecto do litígio, pela defesa do senhor Galli. Esse argumento, que se reflectiu na questão suscitada pelo Pretore, pode resumir-se na afirmação de que o Decreto n.° 425 discriminou entre vendedores do mercado italiano e exportadores de Itália, entre empresas italianas e empresas estabelecidas noutros Estados-membros e entre grandes e pequenas empresas italianas.

Pelo meu lado, rejeitarei essa crítica ao Decreto n.° 425. Faz parte da natureza de qualquer legislação nacional em matéria de controlo de preços que ela só afecta as vendas no mercado interno do Estado em causa, e apenas obrigue as empresas que operam nesse Estado. Além disso, é muitas vezes característico desse tipo de legislações a sua aplicabilidade apenas a grandes empresas, em parte porque a sua aplicação a qualquer empresa, por pequena que seja, acarreta encargos administrativos excessivos e em parte também porque, para grande parte da actividade comercial, o comportamento das empresas relativamente grandes tem uma incidência determinante nas condições do mercado. Foi assim que o «Counter-Inflation *(Notices of Increases in Principle and Charges)* Order 1973» (SI 1973, p. 664) do Reino Unido, e que é o equivalente do Decreto n.° 425, impôs a notificação obrigatória dos preços apenas aos fabricantes cujo volume de negócios excedesse 50 milhões de libras por ano e às empresas de prestação de serviços cujo volume de negócios anual no mercado ultrapassasse 20 milhões de liras. Comparativamente, o limite fixado na prática de 10 000 milhões de liras por ano no Decreto n.° 425 parece-nos pouco elevado. Aliás, nem só nas legislações nacionais são utilizados critérios de volume financeiro em matéria de gestão

económica moderna. O mesmo critério aparece na resolução do Conselho de 14 de Setembro de 1973, que já aqui referi no que respeita «a outras medidas a adoptar no combate à inflação». A secção VI desta resolução estabelece que «o Comité de política conjuntural dará prioridade à análise tanto da possibilidade de instituir em todos os Estados-membros um sistema de notificação prévia da subida de preços por parte de empresas que excedam uma certa dimensão como a possibilidade de reforçar a vigilância dos Estados sobre a formação dos preços com o objectivo de evitar abusos nos mercados relevantes». O artigo 14.° da segunda directiva do Conselho, de 11 de Abril de 1967, relativa ao imposto sobre o valor acrescentado (JO 71 de 14.4.1967, p. 1303), prevê que cada Estado-membro pode aplicar às pequenas empresas, em relação às quais a sujeição ao regime normal do imposto sobre o valor acrescentado deparava com algumas dificuldades, o regime especial que melhor se adapte às exigências e possibilidades nacionais.

É evidente que, se se demonstrasse que num determinado caso concreto o critério financeiro teria sido fixado a um nível calculado de modo a abranger apenas certas empresas bem determinadas, sem se aplicar a um vasto mercado, poder-se-ia daí deduzir que tinha sido feita voluntariamente uma discriminação criticável. Mas não encontramos qualquer indício que nos permita afirmar que é esse o caso presente.

Chegamos assim à última questão pela qual se pretende saber fundamentalmente se a promulgação do Decreto n.° 425 traduzirá uma violação do artigo 30.° do Tratado. Esta disposição, como é sabido, proíbe as restrições quantitativas à importação e quaisquer medidas de efeito equivalente entre os Estados-membros. Poderei acrescentar que ambos os regulamentos, n.° 120/67 (no seu artigo 18.°, n.° 2) e n.° 136/66 (no artigo 3.°, n.° 1), proíbem expressamente a aplicação de qualquer restrição quantitativa ou medida de efeito equivalente ao comércio entre Estados-membros. Tal como foi salientado pelo advogado do réu Galli, não subsiste qualquer dúvida de que aquelas três disposições no seu conjunto produzem efeitos directos, pelo que os órgãos jurisdicionais nacionais não poderão aplicar normas internas que com elas estejam em contradição.

Foi também assinalado pelo advogado do réu Galli que o Regulamento n.° 120/67 (no artigo 18.°, n.° 2) e o Regulamento n.° 136/66 (no artigo 3.°, n.° 2) proíbem ambos expressamente a aplicação de qualquer restrição quantitativa ou medida de efeito equivalente no comércio com países terceiros; e, com base nestas disposições, foram ainda apresentados a este Tribunal mais alguns argumentos a favor do réu Galli. No entanto, meus senhores, nenhuma questão sobre aquelas disposições foi apresentada pelo Pretore de Roma. Abster-me-ei por esta razão de tecer quaisquer considerações a esse respeito.

Os controlos de preços não são obviamente restrições quantitativas em sentido estrito. O problema consiste em saber em que medida poderão constituir medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas.

No processo 8/74, Procureur du Roi/ /Dassonville (no quinto parágrafo do acórdão, Colect. 1974, p. 423), o Tribunal declarou que:

«qualquer regulamentação comercial dos Estados-membros susceptível de prejudicar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o mercado intracomunitário deve ser considerada como medida de efeito equivalente a restrições quantitativas».

Parece-me que implícita naquela afirmação de princípio, na medida em que se relacionou com as importações, se encontra a noção de discriminação relativamente às importações ou a determinadas importações. Ninguém poderá sustentar, por exemplo, que um Estado-membro que pensasse controlar a inflação através de medidas de carácter financeiro ou orçamental, como recomendado pelas resoluções do Conselho, estaria a introduzir desse modo medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, apesar de essas medidas se destinarem incontestavelmente a reduzir a procura e, potencialmente, por esse facto, as importações.

O advogado do réu Galli alegou que, perante a situação do mercado mundial dos cereais, o Decreto n.° 425 teria tido como consequência, se as suas disposições tivessem sido respeitadas pelos principais importadores italianos, obrigá-los a cessar as suas actividades, a não ser que estivessem dispostos a actuar com prejuízo. Isso teria inevitavelmente reduzido as importações em Itália. Todavia, parece-me que este argumento não leva a lado nenhum, pois ilude a questão de saber se as trocas de mercadorias produzidas em território nacional teriam também sido afectadas.

Pouco mais pertinentes são, em meu entender, as alusões feitas, quer pela defesa do réu Galli quer pela Comissão, à Directiva da Comissão n.° 70/50/CEE, de 22 de Dezembro de 1969. Esta destinava-se a suprimir as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas nas importações não abrangidas por outras disposições adoptadas em execução do Tratado. O artigo 2.°, n.° 3, desta directiva incluía expressamente entre essas medidas todas as que:

«d) tornem impossível o eventual aumento do preço do produto importado correspondente às despesas e aos encargos suplementares inerentes à importação;

e) fixem os preços dos produtos em função do preço de custo ou da qualidade dos produtos nacionais a um nível tal que daí resulte um obstáculo à importação».

Deve observar-se em primeiro lugar que os termos desta disposição, em si mesmos, não são susceptíveis de abranger disposições do tipo das do Decreto n.° 425, que apenas proíbem a cada empresa que aumente, sem autorização do ministro competente, os preços por ela praticados num determinado momento. Em segundo lugar, deve salientar-se que todas as alíneas do artigo 2.°, n.° 3, são antecedidas de uma disposição de carácter geral, no artigo 2.°, n.° 1, que esclarece que elas apenas são aplicáveis a «medidas diferentes das aplicáveis indistintamente a produtos nacionais e importados».

Em suma, julgo que a aprovação da legislação em matéria de controlo de preços do tipo que aqui está em causa não envolve a aplicação de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas às importações, a menos que se verifique que aquela legislação de certo modo discrimina contra as importações quer ostensivamente quer nos seus efeitos concretos.

Na audiência, o advogado do réu Galli invocou um fundamento baseado no artigo 85.° do Tratado. Este argumento pretendia que o efeito da introdução de uma legislação em matéria de controlo de preços por parte de um Estado-membro constituiria violação daquele artigo, porquanto as empresas comerciais de qualquer sector tenderiam naturalmente a praticar o preço máximo autorizado por aquela legislação, alcançando-se assim o

mesmo resultado que com um acordo em matéria de preços.

Isto poderá ser exacto, meus senhores, mas contentar-me-ei em dizer em primeiro lugar que o artigo 85.° se refere apenas a acordos entre empresas privadas e não estatais e, em segundo lugar, não foi suscitada pelo Pretore de Roma qualquer questão acerca do artigo 85.° Este argumento é, assim, em meu entender, e com todo o respeito que me merece este advogado, duplamente improcedente.

Sou portanto de opinião de que as questões suscitadas no despacho de reenvio merecem as seguintes respostas:

1) A adopção pelo Conselho das Comunidades Europeias do Regulamento n.° 120/67/CEE não privou completamente os Estados-membros do poder de legislar em matéria de preços dos cereais, mas toda essa legislação deve ser compatível com as disposições daquele regulamento. Em geral, compete à Comissão das Comunidades Europeias velar pela observância deste requisito de compatibilidade.

   No entanto, na medida em que esta exigência proíba os Estados-membros de fixar, em relação aos produtos para os quais são fixados preços de intervenção, preços máximos inferiores aos preços de intervenção, o regulamento atribui aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem proteger.

2) A adopção pelo Conselho das Comunidades Europeias do Regulamento n.° 136/66/CEE não privou completamente os Estados-membros do poder de legislar em matéria de preços de farinha extraída de oleaginosas, mas toda essa legislação deve ser compatível com as disposições desse regulamento. Compete exclusivamente à Comissão velar pela observância deste requisito de compatibilidade.

3) O princípio da livre circulação de mercadorias dentro do mercado comum, apesar de constituir um dos princípios básicos da Comunidade, não atribui, por si só, aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais sejam chamados a proteger. O artigo 5.° do Tratado CEE, ao exigir que os Estados-membros adoptem todas as medidas adequadas a garantir o cumprimento das obrigações emergentes do Tratado e que se abstenham de todas as medidas susceptíveis de ameaçar a realização dos seus objectivos, impõe aos Estados-membros uma obrigação geral cujo conteúdo concreto depende, em cada caso, das disposições de direito comunitário efectivamente aplicáveis ao caso.

4) A proibição de discriminação entre produtores e consumidores da Comunidade, constante do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE, não é violada pelo simples facto

de um Estado-membro introduzir, relativamente a um produto abrangido por uma organização comum de mercado, legislação em matéria de controlo de preços aplicável apenas às vendas praticadas no mercado interno desse Estado e afectando apenas as grandes empresas comerciais desse Estado.

5) A introdução por parte de um Estado-membro de legislação que proíbe os comerciantes de aumentar os preços que praticavam num determinado momento, sem autorização ministerial, não implica a introdução por parte desse Estado de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação dos produtos afectados, a não ser que essa legislação proceda a discriminações relativamente às importações, quer ostensivamente, quer nos seus efeitos concretos.