

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
KARL ROEMER

apresentadas em 29 de Outubro de 1969 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

Face à produção excedentária de manteiga na Comunidade e considerando a ausência, até ao momento, de medidas eficazes contra os aumentos de produção, foram sendo adoptadas medidas destinadas a aumentar a procura e, assim, tentar diminuir os excedentes.

A decisão da Comissão de 12 de Fevereiro de 1969, adoptada com base nos artigos 28.º e 35.º do Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, corresponde igualmente a tal objectivo (JO 1969, L 52). A referida decisão autoriza os Estados-membros a colocar manteiga à disposição de determinadas categorias de consumidores beneficiários de assistência social, admitindo mais concretamente subvenções cujo montante não pode ser superior a 1,45 unidades de conta por quilograma de manteiga, a fim de que esta possa assim ser vendida a um preço correspondente ao da margarina. Devido ao facto de a venda de manteiga dever ser efectuada por intermédio de comerciantes e não das autoridades administrativas, revelou-se necessário estabelecer medidas de controlo para garantir que a manteiga vendida a preço reduzido chegasse efectivamente às mãos da referida categoria de consumidores beneficiários de assistência social. O artigo 4.º da decisão da Comissão estabelece assim no seu texto alemão: «Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit... die

Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Maßnahmen Butter nur gegen einen auf ihren Namen ausgestellten Gutschein erhalten können» («Os Estados-membros devem tomar todas as medidas para que... os beneficiários das medidas previstas no n.º 1 apenas possam obter manteiga em troca de uma senha individualizada»).

A República Federal da Alemanha decidiu utilizar a referida autorização. Para este efeito, o ministro federal da Alimentação, Agricultura e Florestas adoptou, em 11 de Março de 1969, directivas (*Bundesanzeiger* 1969, n.º 52, p. 3) que previam a entrega de cartões. Estes cartões compreendiam um talão e oito senhas destacáveis. Para efeitos de controlo, os talões apenas eram válidos se tivessem a indicação do nome e as senhas somente podiam ser aceites pelos comerciantes estando presas ao talão.

Na sua qualidade de vítima de guerra, o demandante no processo principal, que reside em Ulm, beneficiou igualmente do sistema que acabamos de referir. Considera, contudo, que o facto de se exigir aos beneficiários que indiquem o seu nome e endereço aos comerciantes, constitui uma «medida discriminatória». Considerando existir uma violação dos direitos fundamentais consagrados na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, apresentou um recurso ao tribunal constitucional federal em 22 de Abril de 1969. Além disso, em 22 de Maio de 1969, intentou um processo, de índole administrativa, no Verwaltungsgericht

* Língua original: alemão.

Stuttgart, contra a cidade de Ulm, requerendo simultaneamente uma medida cautelar contra esta cidade.

Após ter analisado os factos, o tribunal competente considerou que a indicação do nome, necessário por força da decisão da Comissão, suscitava reservas acerca da legalidade da referida decisão em relação aos direitos fundamentais nacionais. Como, por outro lado, o tribunal considera que, mesmo num procedimento que vise obter a adopção de uma medida cautelar, o Tribunal de Justiça Europeu pode ser incumbido da sua apreciação, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, decidiu apresentar-lhe, em 18 de Junho de 1969, a seguinte questão prejudicial:

«Pode considerar-se compatível com os princípios gerais do direito comunitário vigentes o facto de a Decisão 69/71/CEE da Comissão das Comunidades Europeias, de 12 de Fevereiro de 1969, implicar que a oferta de manteiga a preço reduzido aos beneficiários de determinados regimes de assistência social depende da divulgação aos vendedores do nome do beneficiário (*loc. cit.*, artigo 4.º)?»

Apenas a Comissão das Comunidades Europeias (que, de resto, tinha sido solicitada a intervir no processo nacional) se pronunciou por escrito e oralmente sobre esta questão. A nossa opinião a este respeito é a seguinte:

1) A admissibilidade da decisão de reenvio não revela qualquer problema especial.

É certo que o segundo parágrafo do artigo 177.º declara que «uma decisão sobre essa questão é necessária ao *judgamento* da cau-

sa». Todavia, nada impede que as decisões prejudiciais sejam igualmente apresentadas a fim de se obter a adopção de medidas cautelares. Tal como as decisões de primeira instância, abrangidas certamente pelo segundo parágrafo do artigo 177.º, tais medidas têm por vezes efeitos jurídicos que se estendem por um longo período. Além disso, se as questões suscitadas são questões de validade, pode mesmo considerar-se, tal como a Comissão, especialmente recomendável que as mesmas sejam esclarecidas o mais cedo possível, e, neste caso, já no âmbito de um processo de suspensão da execução.

No presente caso, a questão apresentada ao Tribunal não se refere, como poderia parecer numa primeira abordagem, à compatibilidade de um acto comunitário com o direito constitucional nacional. Com efeito, em conformidade com a jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça, tal apreciação não seria possível. O órgão jurisdicional que procedeu ao reenvio pretende sobretudo que se aprecie a validade jurídica da decisão da Comissão «com base em princípios jurídicos do direito comunitário vigentes». Tal como a fundamentação do despacho de reenvio parece revelar, o órgão jurisdicional considera que é necessário seguir uma *orientação* em conformidade com os princípios do direito nacional. Esta aceção corresponde à opinião de numerosos autores: segundo eles, é necessário retirar, mediante um estudo crítico de direito comparado, os conceitos qualitativos comuns do direito constitucional nacional, em especial dos direitos nacionais fundamentais que, enquanto parte integrante não escrita do direito comunitário, devem ser respeitados no momento da elaboração do direito comunitário derivado. É assim que qualquer órgão jurisdicional pode muito justamente solicitar a apreciação da validade de uma decisão da Comissão com base neste critério.

2) Como demonstrámos, o demandante no processo principal critica o facto de ser obri-

gado a apresentar uma senha com o seu nome quando compra a manteiga vendida a preço reduzido. Por conseguinte, o pedido do *Verwaltungsgericht Stuttgart* visa apenas o artigo 4.º, segundo travessão, da decisão da Comissão de 12 de Fevereiro de 1969. As reservas deste órgão jurisdicional sobre a validade desta decisão provêm do facto de considerar que a condição mencionada deve deduzir-se claramente da decisão. Consequentemente, absteve-se de solicitar a sua *interpretação*. Tal não significa, contudo, que o Tribunal de Justiça deva simplesmente basear a sua decisão na interpretação proferida pelo órgão jurisdicional nacional, devendo antes admitir que, mediante o pedido de apreciação da validade, lhe foi solicitado *implicitamente* que interprete o acto comunitário. Consideramos assim, tal como a Comissão, que o Tribunal de Justiça deve em primeiro lugar tentar interpretar a decisão da Comissão, de forma a esclarecer seguidamente se a questão de validade suscitada ainda será relevante.

A interpretação do artigo 4.º da decisão da Comissão não parece suscitar qualquer problema se partirmos do texto alemão e do texto neerlandês, que lhe é conforme. Com efeito, eles utilizam a expressão «auf ihren Namen aufgestellten Gutscheine» (ou «een op naam gestelde bon»). Contudo, os textos francês e italiano afastam-se desta fórmula e utilizam apenas a expressão «bon individualisé» (ou «Buono individualizzato»). De resto, o mesmo sucede em relação aos fundamentos da decisão que, incluindo desta vez o texto neerlandês, apenas utiliza o conceito *senhas individualizadas*. É assim evidente que as outras expressões são *mais amplas*, pois não se contesta que as senhas possam ser «individualizadas» mediante uma forma diferente da indicação do nome do beneficiário (por exemplo, através de uma numeração contínua, como a Comissão explicou). Esta divergência revela-se importante para a interpretação. Com efeito, é evidente que a Comissão apenas pretendeu adoptar um único acto igualmente obrigató-

rio para todos os Estados-membros, como resulta, em especial, do artigo 6.º da decisão. Mas, se não é possível partir da existência de condições diferentes nos vários Estados-membros, é necessário tentar, apesar das diferentes expressões, conferir uma interpretação uniforme à decisão da Comissão. Este problema coloca-se frequentemente em relação a actos comunitários que são obrigatórios em quatro línguas. Neste caso, contudo, não é necessário procurar uma solução de princípio que pode revelar-se difícil, nomeadamente em relação aos actos normativos. A solução parece antes relativamente simples, porque apreciamos uma decisão dirigida aos *Estados-membros* e a sua génese fornece manifestamente os necessários esclarecimentos.

Como ouvimos, a autorização prevista na decisão baseia-se numa sugestão da República Federal da Alemanha. Por telex de 16 de Janeiro de 1969, esta tinha declarado a intenção de distribuir uma determinada quantidade de manteiga a preço reduzido aos beneficiários da assistência social durante o primeiro semestre de 1969. Foi apresentada a proposta de criar cartões cujos talões deviam indicar o nome de cada beneficiário. Foi então elaborado um projecto de decisão em língua francesa com base na referida proposta. Em conformidade com o artigo 30.º do Regulamento n.º 804/68, o Comité de Gestão do Leite e dos Produtos Lácteos, em que os Estados-membros estão representados, devia pronunciar-se sobre este projecto. Contudo, o Comité de Gestão teve dúvidas precisamente sobre a indicação do nome dos beneficiários nas senhas. Por esta razão, a expressão «destacável de um cartão com a identidade do comprador» foi suprimida no primeiro projecto sendo apenas conservada a fórmula «em troca de uma senha individualizada». Todas as delegações do Comité aprovaram esta fórmula.

Porém, é necessário ter em conta que quando a Comissão adopta as suas medidas não

se encontra vinculada pelo parecer do Comité, mas, por força do n.º 3 do artigo 30.º do Regulamento n.º 804/68, deverá comunicar imediatamente ao Conselho as divergências existentes. Neste caso, não houve qualquer desacordo. Resulta deste facto e do sexto considerando da decisão que a Comissão pretendeu conferir à sua medida o conteúdo que o Comité de Gestão aprovava no seu parecer sobre o projecto francês de decisão. As divergências dos textos alemão e neerlandês podem assim explicar-se como meros erros de tradução que foram efectuados no momento da preparação do texto para adopção pela Comissão, no âmbito do procedimento escrito. Os Estados-membros que, como demonstrámos, participaram activamente na elaboração do texto, puderam aperceber-se facilmente do referido erro. Foi feita uma correcção adicional na decisão da Comissão de 29 de Julho de 1969, cujo artigo 2.º esclarece que a expressão «auf ihren Namen», que figura no segundo travessão do artigo 4.º do texto alemão da referida decisão, é substituída, com efeitos a partir de 17 de Fevereiro de 1969

(data da entrada em vigor da decisão de 12 de Fevereiro), pela expressão «individualisierten».

A forma como a decisão da Comissão de 12 de Fevereiro de 1969 deve ser interpretada é, assim, indiscutível. Os Estados-membros apenas são obrigados a *proceder à individualização* dos talões. Em contrapartida, a indicação do nome não é referida, precisamente porque a individualização pode ser efectuada de forma diferente. Esta constatação implica não só que a questão de validade suscitada pelo órgão jurisdicional não tem razão de ser, mas, além disso, sem aprofundar muito o problema, que a individualização ordenada pela Comissão não conduz a qualquer ofensa de direitos fundamentais. A questão de saber se deve colocar-se um problema de direitos fundamentais devido ao facto de a regulamentação *nacional* que prevê a indicação do nome continuar a ser aplicável é irrelevante no presente processo.

Em conformidade com a proposta apresentada pela Comissão, a resposta ao Verwaltungsgericht Stuttgart deve ser a seguinte:

«A apreciação da questão submetida ao Tribunal de Justiça não revelou qualquer motivo que permita concluir pela ilegalidade da Decisão 69/71/CEE da Comissão, de 12 de Fevereiro de 1969 (que deve ser lida com a rectificação introduzida em 29 de Julho de 1969), na parte em que faz depender a compra de manteiga a preço reduzido da apresentação de uma senha individualizada.»