

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
22 de Junho de 1989*

No processo 70/87,

Federação da Indústria Oleícola da CEE (Fediol), com sede em Bruxelas, patrocinada pelos advogados D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller, P. C. Reszel e B. Hein, do foro de Colónia, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados E. Arendt e G. Harles, 34, avenue Marie-Thérèse,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Peter Gilsdorf, consultor jurídico, assistido pelos advogados H. J. Rabe e M. Schütte, da sociedade de advogados Schön e Pflüger, Hamburgo e Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, Centro Wagner,

recorrida,

que tem por objecto um recurso de anulação da Decisão n.º 2506 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1986 (não publicada), pela qual foi indeferido o pedido de abertura de um processo de inquérito sobre determinadas práticas ilícitas da Argentina em matéria de exportação de bagaço de soja para a Comunidade, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2641/84 do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativo ao reforço da política comercial comum, nomeadamente no que respeita à defesa contra as práticas comerciais ilícitas (JO L 252, p. 1; EE 11 F21 p. 78),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Grévisse, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A.

* Língua do processo: alemão.

Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Diez de Velasco, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven

secretário: D. Louterman, administradora principal

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 23 de Novembro de 1988,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Março de 1989,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Março de 1987, a Federação da Indústria Oleícola da CEE (de ora em diante, «Fediol») interpôs, nos termos do segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado CEE, um recurso de anulação da Decisão n.º 2506 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1986 (não publicada), que foi notificada à recorrente em 7 de Janeiro de 1987. Com essa decisão, a Comissão desatendeu a denúncia da recorrente que visava a abertura de um processo de inquérito contra práticas comerciais da Argentina em matéria de exportação de bagaço de soja para a Comunidade, com fundamento no n.º 5 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2641/84 do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativo ao reforço da política comercial comum, nomeadamente no que respeita à defesa contra as práticas comerciais ilícitas (JO L 252, p. 1; EE 11 F21 p. 78).
- 2 O Regulamento n.º 2641/84, conhecido por «novo instrumento de política comercial», tem por finalidade permitir à Comunidade responder às práticas comerciais de países terceiros consideradas ilícitas, excepto o dumping e as subvenções. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º desse regulamento, «são consideradas ... práticas comerciais ilícitas quaisquer práticas imputáveis a um país terceiro, incompatíveis, em matéria de comércio internacional, com o direito internacional ou com as regras geralmente admitidas».

- 3 O Regulamento n.º 2641/84 estabelece o processo a seguir para fazer face a tais práticas comerciais. Esse processo inicia-se por meio de denúncia apresentada em nome de produtores comunitários (artigo 3.º) ou a pedido de um Estado-membro (artigo 4.º) e compreende duas fases.
- 4 Durante a primeira fase, a Comissão analisa: se a denúncia ou o pedido contém elementos de prova suficientes quanto à existência das práticas comerciais denunciadas; se essas práticas são ilícitas; se a denúncia ou o pedido contém elementos de prova suficientes quanto ao prejuízo ou à ameaça de prejuízo que dessas práticas resulta para uma produção da Comunidade; e se, no interesse da Comunidade, é necessário proceder à abertura de um processo de inquérito. Caso responda afirmativamente a estas questões, a Comissão procede à abertura do processo e reúne todas as informações necessárias ao inquérito.
- 5 Durante a segunda fase, quando, concluído o processo de inquérito, existam elementos de prova, tanto da prática comercial ilícita do prejuízo dela resultante para uma produção da Comunidade, a Comissão decide se é necessário tomar qualquer medida no interesse da Comunidade. Na afirmativa, propõe ao Conselho que adopte as adequadas medidas de política comercial, após tramitação, se necessário, dos processos internacionais formais de consulta ou de resolução dos diferendos.
- 6 No acto impugnado, afirma-se que a denúncia da Fediol dizia respeito a duas práticas da Argentina que a recorrente qualificava de «práticas comerciais ilícitas», a saber:
- um regime de encargos diferenciais na exportação dos produtos do complexo de soja (favas, óleo e bagaço), por força do qual a exportação de favas de soja — matéria-prima para a fabricação de óleo e bagaço de soja — seria tributada com encargos mais elevados que a exportação do óleo e do bagaço de soja. Esses encargos seriam calculados com base em preços de referência artificiais, fixados pelas autoridades argentinas independentemente dos preços praticados no mercado mundial;

- restrições quantitativas à exportação de favas de soja, designadamente, sob a forma de registo e de suspensão esporádica das exportações, por meio de directivas administrativas.
- 7 Segundo a Fediol, as práticas acima referidas causaram um prejuízo grave à indústria oleícola europeia, dado que tiveram por efeito:
- desencorajar a exportação de favas de soja, o que aumentou a oferta desse produto no mercado argentino e diminuiu, portanto, o seu preço de venda à indústria oleícola argentina;
 - em consequência, garantir a essa indústria margens de trituração importantes aquando da transformação das favas em óleo e bagaço de soja, dado que pôde comprar a matéria-prima — as favas de soja — a um preço mais baixo que o do mercado mundial. Essa vantagem ter-lhe-ia permitido, não apenas compensar o encargo de pequena monta a que está sujeita a exportação do óleo e do bagaço de soja, mas ainda vender esses dois produtos a preços muito inferiores ao seu valor normal e aos preços normalmente pagos pela indústria oleícola europeia.
- 8 Para fundamentar a sua tese, a Fediol alega na denúncia que as práticas acima referidas são contrárias aos artigos III, XI e XXIII do Acordo Geral sobre as Pautas Aduaneiras e o Comércio (de ora em diante, «acordo geral»), considerados no seu conjunto ou isoladamente. Nas observações que apresentou à Comissão em 9 de Maio de 1986, a Fediol sustentou ainda que essas práticas são também contrárias aos artigos XX e XXXVI do acordo geral.
- 9 No acto impugnado, a Comissão desatendeu a denúncia: a) quanto à prática de encargos diferenciais: sem negar a sua existência, com o fundamento de que não era contrária a nenhuma das normas de direito internacional que a Fediol invocava na sua denúncia, e b) quanto à existência de restrições quantitativas à exportação de favas de soja: com o fundamento de que a denúncia não continha qualquer elemento de prova nesse sentido.

- 10 Nos presentes autos, a recorrente não apresentou qualquer elemento de prova para contestar a afirmação da Comissão de que não tinha apresentado provas da existência de restrições quantitativas à exportação de favas de soja. A sua impugnação refere-se, portanto, apenas à qualificação que o acto impugnado fez da prática de encargos diferenciais, segundo a qual esta não seria contrária às disposições do acordo geral invocadas pela Fediol.
- 11 No recurso, a Fediol sustenta que a prática de encargos diferenciais é contrária aos artigos III, XI e XXIII do acordo geral; seria ainda contrária ao artigo XX do acordo geral, o que a Fediol invocou nas observações que apresentou à Comissão em 9 de Maio de 1986, mas não é referido no acto impugnado da Comissão.
- 12 Para mais ampla exposição dos factos e da tramitação processual, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

Quanto à admissibilidade

- 13 A Comissão entende que o recurso é inadmissível por não ser admissível nenhum dos fundamentos invocados. Segundo a Comissão, os únicos fundamentos que poderiam ser invocados, atendendo à protecção jurídica concedida ao autor da denúncia pelo Regulamento n.º 2641/84, seriam os que tivessem por objecto a inobservância de garantias processuais, a violação manifesta de certas disposições do direito comunitário ou um grave desvio de poder por parte da Comissão, que tivesse por efeito esvaziar de conteúdo as garantias processuais concedidas por esse regulamento.
- 14 Segundo a Comissão, o autor da denúncia não pode atacar o conteúdo das decisões que ela adopte, dado que a sua competência para definir o interesse da Comunidade, nas duas fases antes expostas, não apenas comporta o exercício de um vasto poder discricionário, mas ainda uma tomada de posição sobre considerações políticas que escapam à fiscalização jurisdicional. Portanto, o autor da denúncia nunca poderá atacar um acto definitivo, que tenha posto termo ao processo, recorrendo a fundamentos que se prendem com o interesse da Comunidade. Por conse-

guinte, também não poderá contestar as demais apreciações que a Comissão tenha feito no decurso do processo.

- 15 Convém precisar, a este propósito, que o acto impugnado não comporta qualquer apreciação sobre o interesse da Comunidade na abertura de um processo de inquérito ou mesmo sobre o prejuízo ou a ameaça de prejuízo resultante da prática em causa para a produção da Comunidade em questão. Com efeito, o acto impugnado limita-se a qualificar a prática dos encargos diferenciais de não contrária às disposições do GATT.
- 16 Tendo essa qualificação sido feita antes e independentemente da apreciação do interesse da Comunidade, deve ser analisada de forma autónoma. Portanto, não está aqui em causa a questão de saber se a apreciação que a Comissão faz do interesse comunitário escapa ou não à fiscalização jurisdicional.
- 17 Não deve, pois, ser acolhido esse fundamento de inadmissibilidade.
- 18 Seguidamente, a Comissão sustenta que, quando, como no caso concreto, a sua decisão versa sobre a interpretação das disposições do GATT, o autor da denúncia não pode pôr em causa essa interpretação, dado que a interpretação que a Comissão faça da noção de «prática comercial ilícita» e das normas de direito internacional, nomeadamente as do GATT, no âmbito do Regulamento n.º 2641/84, só está sujeita à fiscalização do Tribunal na medida em que a inobservância ou a aplicação errada dessas normas constitua uma violação das disposições do direito comunitário que atribuem directa e individualmente direitos aos particulares; ora, as próprias normas do GATT não são suficientemente precisas para criar direitos de que possam beneficiar os particulares.
- 19 A este propósito, há que recordar que, com efeito, o Tribunal de Justiça decidiu, já por diversas vezes, que várias disposições do acordo geral não são susceptíveis de criar, para os particulares dos Estados-membros da Comunidade, direitos de que estes se possam prevaler em juízo (acórdão de 12 de Dezembro de 1972, *International Fruit Co.*, 21 a 24/72, *Recueil*, p. 1219; acórdão de 24 de Outubro de 1973, *Schlüter*, 9/73, *Recueil*, p. 1135; acórdão de 16 de Março de 1983, *SLOT*, 266/81, *Recueil*, p. 731; acórdão de 16 de Março de 1983, *SPI e SAMI*,

267 a 269/81, Recueil, p. 801). Contudo, não se pode deduzir dessa jurisprudência que os particulares não possam invocar perante o Tribunal de Justiça as disposições do acordo geral, para que o Tribunal analise se o comportamento denunciado na queixa apresentada nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2641/84 constitui uma prática comercial ilícita, na acepção desse regulamento. Com efeito, as disposições do acordo geral fazem parte das normas de direito internacional para as quais remete o n.º 1 do artigo 2.º desse regulamento, interpretação que é confirmada pela conjugação dos segundo e quarto considerandos desse regulamento.

20 Há também que sublinhar ser verdade que, como o Tribunal declarou nos acórdãos de 12 de Dezembro de 1972, *International Fruit Co.*, de 24 de Outubro de 1973, *Schlüter*, e de 16 de Março de 1983, *SPI e SAMI*, antes referidos, o acordo geral se caracteriza pela grande flexibilidade das suas disposições, designadamente as que se referem às possibilidades de derrogação, às medidas que podem ser adoptadas face a dificuldades excepcionais e à resolução de diferendos entre as partes contratantes. Contudo, esta apreciação não impede que o Tribunal interprete e aplique as normas do acordo geral em relação a um caso concreto, a fim de analisar se certas práticas comerciais devem ser consideradas incompatíveis com essas normas. As disposições do acordo geral têm um conteúdo próprio que convém precisar caso a caso, por via de interpretação, com vista à sua aplicação.

21 Finalmente, o facto de o acordo geral prever no seu artigo XXIII um processo especial para a resolução de diferendos entre partes contratantes não é de natureza a excluir a competência interpretativa do Tribunal de Justiça. Como o Tribunal já afirmou, no acórdão de 26 de Outubro de 1982 (*Kupferberg*, 104/81, Recueil, p. 3641), a propósito dos comités mistos instituídos pelos acordos de comércio livre e encarregados da gestão e boa execução desses acordos, o simples facto de as partes contratantes terem criado um quadro institucional especial para as consultas e negociações recíprocas referentes à execução do acordo não basta para excluir toda e qualquer aplicação jurisdicional desse acordo.

22 Por conseguinte, e dado que o Regulamento n.º 2641/84 atribui aos operadores interessados o direito de invocarem as disposições do GATT na denúncia que apresentem à Comissão, de modo a provar a natureza ilícita das práticas comerciais pelas quais se julgam lesados, esses mesmos operadores têm o direito de recorrer ao Tribunal para que seja submetida à sua fiscalização a legalidade da decisão da Comissão que aplicou essas disposições.

- 23 Pelas razões expostas, improcede a excepção de admissibilidade deduzida pela Comissão.

Quanto ao mérito

- 24 Quanto ao mérito, a recorrente invoca fundamentos que se prendem com a incompatibilidade das práticas comerciais em litígio com certas disposições do acordo geral.

Quanto ao artigo III do acordo geral

- 25 A recorrente alega que a prática de encargos diferenciais é contrária ao artigo III do acordo geral.
- 26 O n.º 1 do artigo III do acordo geral dispõe que as «partes contratantes reconhecem que os encargos e as outras imposições internas, bem como as leis, regulamentos e disposições que afectem a venda, a colocação à venda, a compra, o transporte, a distribuição ou a utilização de produtos no mercado interno e as regulamentações quantitativas internas que imponham a mistura, a transformação ou a utilização em quantidades ou em proporções determinadas de certos produtos, não devem ser aplicadas aos produtos importados ou nacionais de forma a proteger a produção nacional» (tradução não oficial).
- 27 Há que constatar que esta disposição apenas visa os encargos e as outras imposições, bem como as regulamentações, referentes ao mercado interno e com um efeito protector. Por conseguinte, os encargos argentinos denunciados, que se aplicam exclusivamente aos produtos exportados, não caem no âmbito de aplicação da referida disposição.
- 28 A recorrente sustenta, contudo, que o artigo III do acordo geral não visa apenas afastar qualquer discriminação feita em detrimento dos produtos importados por

meio de um sistema de imposições internas, mas ainda evitar que a protecção dos produtos nacionais por meio de um sistema de encargos diferenciais na exportação, como o do caso concreto, cause prejuízos à produção do país terceiro para o qual são exportados esses produtos.

- 29 Esta tese não pode ser acolhida. Com efeito, o artigo III do acordo geral visa evitar qualquer discriminação dos produtos importados face aos produtos nacionais no domínio das imposições e das regulamentações internas e não pode, portanto, ser aplicado a um caso, como o presente, que respeita a um regime de encargos diferenciais na exportação, que incidem apenas sobre categorias de produtos nacionais.
- 30 Por conseguinte, deve ser rejeitado o fundamento da recorrente referente à violação do artigo III do acordo geral.

Quanto ao artigo XI do acordo geral

- 31 Nos termos do n.º 1 do artigo XI do acordo geral, «nenhuma das partes contratantes instituirá ou manterá, na importação de um produto originário do território de outra parte contratante, na exportação ou na venda para exportação de um produto destinado ao território de outra parte contratante, outras proibições ou restrições que não sejam direitos aduaneiros, encargos ou outras imposições, quer sejam aplicadas por meio de contingentes, de licenças de importação ou de exportação ou por qualquer outro meio» (tradução não oficial).
- 32 Segundo a recorrente, certos elementos do sistema de encargos diferenciais, designadamente a fixação de preços de referência artificiais como base de cálculo para os encargos diferenciais aplicáveis aos produtos do complexo de soja destinados à exportação, teriam uma natureza autónoma face aos encargos que são excluídos da proibição que consta do artigo XI do acordo geral, e constituiriam medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa. Seriam, pois, contrárias a esse artigo que, ao falar de «restrições ... por qualquer outro meio», põe o acento, não sobre a forma, mas sobre os efeitos das medidas em questão.

33 A este propósito há que observar que, como resulta do seu próprio enunciado, o n.º 1 do artigo XI do acordo geral exclui do seu âmbito de aplicação as restrições que resultem, *inter alia*, de encargos ou outras imposições, o que a recorrente não contesta. Ora, no presente caso, as medidas denunciadas constituem encargos na exportação e não perdem essa natureza, contrariamente ao que sustenta a recorrente, pelo facto de serem calculadas de modo artificial.

34 Por conseguinte, este fundamento deve ser rejeitado.

Quanto ao artigo XX do acordo geral

35 O artigo XX dispõe que qualquer parte contratante pode tomar certas medidas que derroguem as disposições do acordo geral desde que não constituam uma forma arbitrária e injustificada de discriminação entre países com idênticas condições ou uma restrição dissimulada ao comércio internacional. Entre essas medidas permitidas figuram as que comportam:

«i) restrições à exportação de matérias-primas produzidas no país e necessárias para garantir à indústria nacional de transformação as quantidades essenciais das referidas matérias-primas durante os períodos em que o preço nacional seja mantido abaixo do preço mundial por força de um plano governamental de estabilização, desde que essas restrições não tenham por efeito o aumento das exportações ou o reforço da protecção concedida a essa indústria nacional e não sejam contrárias às disposições do presente acordo relativas à não discriminação» (tradução não oficial).

36 A recorrente considera que resulta desta disposição uma proibição geral de medidas que comportem restrições à exportação que tenham por efeito proteger a indústria nacional em questão, caso não estejam reunidas as condições de que depende a autorização de uma derrogação.

- 37 A este propósito, basta sublinhar que a alínea i) do artigo XX do acordo geral introduz uma excepção às proibições que resultam de outras disposições do acordo geral; pressupõe, portanto, a existência de uma proibição prevista noutra disposição, à qual introduz uma excepção. Por conseguinte, não se pode deduzir desse artigo a existência de uma proibição geral autónoma.
- 38 Portanto, também deve ser rejeitado este fundamento.

Quanto ao artigo XXIII do acordo geral

- 39 O n.º 1 do artigo XXIII do acordo geral é do seguinte teor:

«Quando uma parte contratante considere que uma vantagem que para ela directa ou indirectamente resulta do presente acordo será anulada ou ficará comprometida, ou que a realização de um dos objectivos do acordo está comprometida devido:

- a) ao incumprimento por outra parte contratante das obrigações que assumiu nos termos do presente acordo;
- b) ou à aplicação por outra parte contratante de uma medida, contrária ou não às disposições do presente acordo;
- c) ou à existência de outra situação,

a referida parte contratante poderá, com vista a uma resolução satisfatória dessa questão, apresentar exposições ou propostas escritas à(s) outra(s) parte(s) contratante(s) que, na sua opinião, esteja(m) em causa. Qualquer parte contratante que seja dessa forma solicitada, analisará com compreensão as exposições ou as propostas que lhe tenham sido feitas» (tradução não oficial).

- 40 O n.º 2 do mesmo artigo estabelece o processo a seguir «caso não se obtenha em prazo razoável uma resolução entre as partes contratantes interessadas ou se trate de uma das dificuldades a que se refere a alínea c) do n.º 1 do presente artigo» (tradução não oficial).
- 41 A recorrente avança uma série de alegações fundadas na ideia de que estas disposições comportam a proibição de qualquer comportamento que anule ou comprometa uma vantagem resultante do acordo ou um dos seus objectivos. Alega que no presente caso se põe em causa uma das vantagens que resultam do GATT, seja porque a prática de encargos diferenciais é contrária a certas obrigações que resultam do GATT [artigo XXIII, n.º 1, alínea a)], seja porque põe em causa a confiança legítima da Comunidade [artigo XXIII, n.º 1, alíneas b) e c)].
- 42 A este propósito, basta constatar que o artigo XXIII do acordo geral não comporta, por si só, qualquer norma substantiva específica, de cuja violação resultaria a existência de uma prática comercial ilícita. Essa disposição tem simplesmente por objectivo estabelecer o processo que pode seguir uma parte contratante, no âmbito do GATT, quando uma vantagem que para ela resulte do acordo geral seja anulada ou fique comprometida devido ao comportamento de outra parte contratante, mesmo quando o comportamento em questão não seja contrário às disposições do acordo geral.
- 43 Por conseguinte, este fundamento deve ser rejeitado.

Quanto às despesas

- 44 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Contudo, de acordo com o primeiro parágrafo do n.º 3 do mesmo artigo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas, no todo ou em parte. Tendo sido desatendidos os argumentos da Comissão referentes à inadmissibilidade do recurso, cada uma das partes suportará as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.
- 2) Cada uma das partes suportará as respectivas despesas.

Due	Koopmans	Joliet	O'Higgins	Grévisse
Mancini		Kakouris		Schockweiler
Moitinho de Almeida		Rodríguez Iglesias		Diez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 22 de Junho de 1989.

O secretário
J.-G. Giraud

O presidente
O. Due