

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO SAGGIO

apresentadas em 25 de Fevereiro de 1999 *

1. Com o presente recurso de anulação, interposto ao abrigo do artigo 173.º do Tratado CE, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Março de 1996, a República Portuguesa pede ao Tribunal de Justiça que anule a Decisão 96/386/CE do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1996, relativa à celebração de memorandos de acordo entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica do Paquistão e entre a Comunidade Europeia e a República da Índia sobre acordos em matéria de acesso de produtos têxteis ao mercado¹ (a seguir «decisão»).

Enquadramento jurídico do reenvio

Os acordos internacionais multilaterais

2. O sector dos têxteis teve uma primeira regulamentação geral no acordo multilate-

ral de 20 de Dezembro de 1973, relativo ao comércio internacional de têxteis, vulgarmente designado «acordo multifibras»². Este acordo entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1974 e, graças a uma série de acordos de prorrogação³, permaneceu em vigor até 31 de Dezembro de 1994. O acordo multifibras destinava-se a «conseguir, no que diz respeito aos produtos têxteis, a expansão do comércio, a redução dos obstáculos a este comércio e a liberalização progressiva do comércio mundial, assegurando simultaneamente um desenvolvimento ordenado e equitativo do comércio destes produtos e evitando os efeitos de desorganização nos mercados e nos tipos de produção, tanto nos países importadores como nos exportadores» (artigo 1.º, n.º 2). Para esse efeito, o acordo prevê que «os países participantes, em conformidade com os objectivos e os princípios básicos deste acordo, podem concluir acordos bilaterais em termos mutuamente aceitáveis, com o fim de, por um lado, eliminar riscos reais de desorganização do mercado... nos países importa-

* Língua original: italiano.

1 — JO L 153, p. 47.

2 — A Comunidade aderiu ao acordo multifibras através da Decisão 74/214/CEE do Conselho, de 21 de Março de 1974, sobre a conclusão do Acordo relativo ao Comércio Internacional de Têxteis (JO L 118, p. 1; EE 11 F5 p. 99).

3 — Os protocolos de prorrogação do acordo multifibras foram celebrados em 14 de Dezembro de 1977, 22 de Dezembro de 1981, 31 de Julho de 1986, 31 de Julho de 1991, 9 de Dezembro de 1992 e, o último, em 9 de Dezembro de 1993. A Comunidade aderiu a todos estes protocolos.

dores e de desorganização do comércio dos têxteis dos países exportadores e, por outro lado, assegurar a expansão e o desenvolvimento ordenados do comércio dos têxteis e o tratamento equitativo dos países participantes» (artigo 4.º, n.º 2).

3. Na sequência da declaração de Punta del Este de 20 de Setembro de 1986, iniciaram-se as negociações internacionais destinadas à inclusão no âmbito do GATT do sector dos têxteis e do vestuário, inserção que implica a aplicação a este sector da regulamentação geral do GATT e, por conseguinte, a tendencial abertura dos mercados nacionais.

Em 15 de Abril de 1994, foi assinada, em Marraquexe, a acta final do Uruguay Round, a qual compreende o Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio e uma série de acordos comerciais multilaterais, anexados ao acordo OMC, entre os quais se conta o Acordo sobre os Têxteis e o Vestuário (a seguir «ATV»). A Comunidade aderiu ao acordo através da Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações

multilaterais do Uruguay Round (1986-1994) ⁴.

4. O ATV contém as regras relativas ao comércio internacional dos têxteis durante um período de transição de dez anos que levará à integração definitiva do sector no âmbito do GATT (artigo 1.º do ATV). Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do ATV, todas as restrições quantitativas, tais como as previstas em acordos bilaterais, devem ser notificadas, no prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor do ATV, ao Órgão de Supervisão dos Têxteis, instituído pelo próprio ATV ⁵. À data de entrada em vigor do acordo OMC, cada membro integrará no âmbito do GATT produtos que correspondam, pelo menos, a 16% do volume total das importações dos membros em 1990 (artigo 2.º, n.º 6). Os restantes produtos serão integrados em três etapas que têm termo no primeiro dia do 37.º mês, no primeiro dia do 85.º mês e, finalmente, no primeiro dia do 121.º mês subsequente à entrada em vigor do acordo OMC. No término desta terceira fase, «o sector dos têxteis e do vestuário ficará integrado no âmbito do GATT de 1994, tendo todas as restrições aplicadas ao abrigo do presente acordo sido eliminadas» (artigo 2.º, n.º 8,

4 — JO L 336, p. 1.

5 — Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do acordo ATV: «É instituído o Órgão de Supervisão dos Têxteis ('OST'), encarregado de supervisionar a aplicação do presente acordo, de examinar todas as medidas tomadas ao abrigo do presente acordo, bem como a sua conformidade com este último, e de tomar as medidas que expressamente lhe incumbem por força do presente artigo. O OST será constituído por um presidente e por 10 membros. A sua composição será equilibrada e largamente representativa dos membros e será prevista a rotatividade dos seus membros a intervalos adequados. Os membros serão nomeados para integrar o OST por membros designados pelo Conselho do Comércio das Mercadorias, desempenhando as suas funções a título pessoal.»

em especial alínea c). Finalmente, relativamente aos vários sistemas de flexibilidade, o artigo 2.º, n.º 16, do ATV prevê que «As disposições em matéria de flexibilidade, designadamente, as possibilidades de transferência, o reporte e a utilização antecipada, aplicáveis a todas as restrições mantidas em conformidade com o disposto no presente artigo, serão as previstas nos acordos bilaterais concluídos ao abrigo do AMF para o período de doze meses anterior à entrada em vigor do acordo OMC»⁶. Além disso «não serão introduzidos nem mantidos quaisquer limites quantitativos à utilização combinada das possibilidades de transferência, do reporte ou da utilização antecipada».

Os acordos internacionais celebrados entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica do Paquistão e entre a Comunidade Europeia e a República da Índia

5. Em 15 de Outubro e 31 de Dezembro de 1994, a Comissão rubricou dois memorandos de acordo respectivamente com o

Paquistão e com a Índia «sobre acordos em matéria de acesso de produtos têxteis ao mercado comum».

O memorando de acordo com o Paquistão inclui uma série de compromissos, tanto por parte da Comunidade, como por parte deste Estado terceiro. Em especial, o Paquistão compromete-se a eliminar todas as restrições quantitativas relativas a uma série de produtos têxteis especificamente enumerados no anexo II do memorando de acordo. É ainda prevista a possibilidade de o Paquistão, no caso de «se verificar uma situação crítica na indústria têxtil do Paquistão ou na sua balança de pagamentos (poder) ao abrigo do GATT de 1994 e da OMC, reintroduzir restrições quantitativas, após ter procedido às necessárias consultas com a Comissão Europeia» (n.º 4). Por seu lado, a Comissão compromete-se a suspender «antes da entrada em vigor do acordo OMC... todas as restrições que actualmente afectam a importação de produtos do artesanato e do folclore do Paquistão» (n.º 7) e «a acolher favoravelmente os pedidos de flexibilidade excepcional que o Governo do Paquistão possa apresentar relativamente à gestão das actuais restrições em matéria de contingentes [pautais]» (n.º 6).

O memorando de acordo com a Índia determina que o Governo indiano consolidará os direitos aplicados aos produtos têxteis e de vestuário enumerados no anexo ao memorando de acordo e que «o secretariado da OMC será notificado dessas taxas no prazo de 60 dias a contar da data de entrada em vigor do acordo OMC». Prevê-se, além disso, que o Governo

6 — Entende-se por flexibilidade a possibilidade de conceder licenças de importação de produtos para quantidades superiores aos contingentes de importação.

indiano possa «introduzir direitos específicos alternativos para determinados produtos» e que o direito aplicável a esses produtos «será indicado com percentagem *ad valorem* ou como um montante expresso em rupias indianas (INR) por artigo/metro quadrado/kg, consoante o que for superior» (n.º 2). A Comunidade Europeia, por seu lado, acordou em suprimir, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1995, todas as restrições às exportações de produtos do artesanato e do folclore da Índia, tal como referido no artigo 5.º do acordo CEE/Índia (n.º 5)⁷. A Comunidade compromete-se a acolher favoravelmente os pedidos de «flexibilidade excepcional que o Governo da Índia possa apresentar, para além das flexibilidades aplicáveis ao abrigo do acordo bilateral sobre têxteis», em relação a determinadas importações especificamente previstas no memorando de acordo (n.º 6).

6. Por proposta da Comissão, de 10 de Dezembro de 1995, o Conselho adoptou, em 26 de Fevereiro de 1996, a decisão impugnada, relativa à celebração desses memorandos. Esta decisão foi aprovada por maioria qualificada, com o voto contrário da Espanha, da Grécia e de Portugal.

7. Os acordos com a Índia e com o Paquistão foram, assim, assinados, respectivamente, em 8 e 27 de Março de 1996.

7 — O artigo 5.º do acordo celebrado entre a Comunidade e a República da Índia, através da decisão do Conselho, de 11 de Dezembro de 1986, relativa à aplicação a título provisório do acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a República da Índia sobre o comércio internacional de têxteis (JO 1988 L 267, p. 1), dispõe, em referência ao artigo 12.º, n.º 3, do acordo de Genebra — Acordo sobre o comércio internacional de têxteis, celebrado pela Comunidade através da Decisão do Conselho de 21 de Março de 1974 (JO L 118, p. 1) — que os contingentes de importação «não se aplicam aos tecidos de fabrico artesanal, aos artigos fabricados à mão com os referidos tecidos bem como aos produtos artesanais típicos do folclore tradicional».

8. A *supra* referida decisão do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1996, foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 27 de Junho de 1996.

Normas comunitárias sobre contingentação das importações dos produtos têxteis

9. O Regulamento (CEE) n.º 3030/93 do Conselho, de 12 de Outubro de 1993, relativo ao regime comum aplicável às importações de certos produtos têxteis originários de países terceiros (a seguir «Regulamento n.º 3030/93»)⁸, fixa os limites quantitativos das importações comunitárias de têxteis provenientes de países terceiros. De acordo com o artigo 1.º, n.º 1, tal como alterado pelo Regulamento n.º 3289/94, de 22 de Dezembro de 1994⁹, o regulamento aplica-se: «— à importação dos produtos têxteis enunciados no anexo I, originários de países terceiros com os quais a Comunidade tenha celebrado acordos bilaterais, protocolos ou outros convénios enunciados no anexo II; — à importação dos produtos têxteis que não tenham sido integrados na Organização Mundial de Comércio (OMC), na acepção do artigo 2.6 do Acordo OMC sobre Têxteis e Vestuário (ATV), enunciados no anexo X e originários de países terceiros, membros da OMC e constantes da lista do anexo XI.»

8 — JO L 275, p. 1.

9 — Regulamento (CEE) n.º 3289/94 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994 que altera o Regulamento (CEE) n.º 3030/93, relativo ao regime comum aplicável às importações de certos produtos têxteis originários de países terceiros (JO L 349, p. 85).

O mesmo regulamento determina que o sistema de contingentação não se aplica aos produtos de folclore e artesanato. O artigo 3.º, n.º 1, dispõe, efectivamente, que: «Os limites quantitativos fixados no anexo V não são aplicáveis aos produtos folclóricos e artesanais definidos nos anexos VI e VIa, que sejam acompanhados, na sua importação, de um certificado emitido pelas autoridades competentes do país de origem em conformidade com os anexos VI e VIa e que preencham as restantes condições definidas nos referidos anexos». O anexo VI, a que o artigo faz expressa referência, contém, no n.º 1, a lista dos produtos a considerar como produtos artesanais e folclóricos. O anexo VIa prevê uma excepção em relação ao regime das importações de produtos têxteis de artesanato e folclore, estabelecendo, em especial, que «as exportações do vestuário artesanal produzido pela indústria de artesanato indiana a partir de tecidos referidos no n.º 1 do anexo VI... ficam incluídas nos limites quantitativos estabelecidos no anexo V». Dispõe, portanto, que, entre os produtos isentos do sistema de contingentação, não se incluem os produtos de artesanato provenientes da República da Índia.

Quanto ao mérito

Quanto à violação dos princípios gerais do direito comunitário

10. O Governo português contesta a legalidade da decisão do Conselho, alegando que ela contraria, tanto os princípios gerais de direito comunitário, como as normas da

OMC. Em referência ao primeiro elemento de ilegalidade, o Governo português invoca uma série de fundamentos de anulação, mais precisamente: a) violação do princípio da publicidade das normas comunitárias, b) violação do princípio da transparência, c) violação do princípio da cooperação leal nas relações entre a Comunidade e os Estados-Membros, d) violação do princípio da confiança legítima e) violação do princípio da não retroactividade das normas jurídicas, f) violação do princípio da coesão económica e social e g) violação do princípio da igualdade entre operadores económicos.

Três destes fundamentos são autónomos em relação aos argumentos desenvolvidos em apoio dos fundamentos relativos ao conflito entre a decisão e as normas da OMC e, portanto, podem ser analisados de imediato. São os fundamentos relativos à violação do princípio da publicidade [alínea a)], à violação do princípio da transparência [alínea b)] e à violação do princípio da não retroactividade das normas jurídicas [alínea e)]. Posteriormente, serão tomados em conta os outros quatro fundamentos deduzidos no recurso, depois do exame da compatibilidade das normas dos acordos bilaterais com as do acordo multilateral OMC e dos seus anexos.

11. Quanto à alegada violação do princípio da «publicidade das normas comunitárias», limito-me a recordar que o artigo 191.º do Tratado, que rege a publicação dos actos comunitários, não prevê a obrigação de publicação das decisões de celebrar acordos internacionais. Todavia, segundo uma praxe já consolidada, os actos do Conselho relativos à celebração de acordos internacionais são publicados

no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Com efeito, a decisão impugnada, que remonta a Fevereiro de 1996, foi publicada em Junho do mesmo ano, ou seja cerca de quatro meses depois da sua adopção. Um tal atraso não justifica, em meu entender, a anulação do acto.

12. Em apoio do segundo fundamento, relativo à violação do princípio da transparência, o Governo português invoca a resolução do Conselho, de 8 de Junho de 1993, relativa à qualidade de redacção da legislação comunitária¹⁰. Tal como salientado pelo Conselho, essa resolução não tem efeitos vinculativos¹¹ e, portanto, não obriga as instituições a seguir regras específicas na redacção dos actos normativos, embora constitua um compromisso político de que tais actos serão redigidos de modo claro e compreensível para os destinatários e, mais em geral, para todas as pessoas interessadas. De qualquer modo, a decisão é clara em todos os seus aspectos e isto tanto relativamente ao teor das suas disposições, referentes à celebração de dois acordos internacionais, como relativamente às normas contidas nos dois memorandos de acordo, que prevêem uma série de compromissos recíprocos das partes contratantes, com vista à progressiva liberalização do mercado dos têxteis. O facto, criticado pelo Estado recorrente, de a decisão não referir expressamente as disposições dos actos anteriores que modifica ou revoga não implica a nulidade da decisão, posto que a falta dessa referência não

constitui na verdade nenhuma violação de regras jurídicas susceptível de justificar a anulação. Também este fundamento carece, portanto, e em meu entender, de procedência.

13. A ilegalidade da decisão impugnada também não pode ser reconduzida à violação do princípio da não retroactividade dos actos comunitários. É certo que a decisão, que foi adoptada em Fevereiro de 1996, diz respeito à celebração de dois acordos em que a Comunidade assumiu compromissos — relativos à progressiva abertura do mercado interno — a partir de 1994 em relação ao Paquistão e, a partir de 1995, em relação à Índia. Todavia, em meu entender, a previsão desses compromissos não implica violação do princípio da não retroactividade invocado pelo Estado recorrente.

O Conselho observa a este propósito que os memorandos de acordo foram rubricados em 1994 e que é, portanto, natural que contenham disposições relativas às importações de têxteis a efectuar a partir de 1995. Em qualquer caso, sustenta a instituição recorrida, fixando a decisão impugnada como data de entrada em vigor dos mesmos acordos o dia da sua assinatura pelas partes contratantes, ocorrida em 8 e 27 de Março de 1996, não previa a aplicação retroactiva dos mesmos. Em meu entender, o Conselho confunde entrada em vigor com a eficácia temporal do acto. A decisão não contém qualquer

10 — JO C 166, p. 1.

11 — Quanto a resoluções que, em virtude do seu conteúdo, têm efeitos vinculativos, v. os acórdãos do Tribunal de Justiça, de 10 de Abril de 1984, Luxemburgo/Parlamento (108/83, Recueil, p. 1945, n.º 23), e de 28 de Novembro de 1991, Luxemburgo/Parlamento (C-213/88 e C-39/89, Colect., p. I-5643, n.ºs 25 a 27).

disposição específica relativamente à sua entrada em vigor e, portanto, tendo sido publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, entrou em vigor, de acordo com as regras gerais, no vigésimo dia subsequente à publicação (artigo 191.º do Tratado). Além disso, a decisão não prevê expressamente a eficácia retroactiva das suas disposições. Todavia, a inexistência dessa previsão não implica, neste caso, que o acto impugnado não vincule a Comunidade em relação ao período anterior à celebração dos acordos, na medida em que estes contêm expressamente uma série de compromissos da Comunidade, tal como dos outros Estados contratantes, a serem cumpridos logo a partir de 1994/1995. Portanto, contrariamente ao que afirma o Conselho, não há que determinar qual a efectiva data de entrada em vigor do acto com base nas normas gerais relativas aos acordos internacionais, e, em especial, com base no artigo 24.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 22 de Março de 1969, artigo que, recorde, diz respeito à entrada em vigor dos acordos internacionais, antes há que averiguar se, à luz dos princípios gerais do direito comunitário, as disposições dos acordos em causa podem ser consideradas eficazes a partir de 1994/1995.

O princípio geral da não retroactividade dos actos comunitários tem sido interpretado, segundo uma conhecida e consolidada jurisprudência, no sentido de que um acto apenas pode ter eficácia retroactiva, excepcionalmente, no caso de o seu objectivo justificar a eficácia retroactiva e de esta eficácia não violar a confiança legítima dos interessados. No caso em apreço, é evidente

que a retroactividade do acto de celebração dos acordos se justifica pelo facto de a Comunidade se ter expressamente comprometido, em relação aos outros Estados contratantes, a velar pela progressiva liberalização do acesso dos produtos têxteis provenientes desses Estados a partir de 1994/1995 e que, portanto, o eventual adiamento, no acto de celebração desses acordos, do início do processo de abertura do mercado comunitário constituiria uma alteração do texto do acordo (a menos que o regime previsto nos acordos já fosse, de facto, aplicável ao comércio das mercadorias importadas antes da entrada em vigor desses acordos). No que respeita, seguidamente, ao aspecto da eventual falta de respeito da confiança legítima dos interessados, considero que não podem ser identificadas expectativas específicas dos operadores do sector na consolidação dos contingentes de importação, dado que a liberalização do mercado dos têxteis foi objecto de longas negociações no âmbito do Uruguay Round e considerando também que, logo no início de 1995, a Comissão, em aplicação do memorando de acordo celebrado com a Índia no final de 1994, através do Regulamento n.º 3052/95¹², revogou o Regulamento n.º 3030/93, relativo à importação de produtos têxteis na Comunidade, na parte em que previa a fixação de contingentes pautais para os produtos têxteis de artesanato provenientes da Índia. Com base nestas observações, considero, portanto, que também este fundamento deve ser considerado improcedente.

12 — Regulamento da Comissão, de 20 de Dezembro de 1995, que altera os anexos I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX e XI do Regulamento (CEE) n.º 3030/93 do Conselho, relativo ao regime comum aplicável às importações de certos produtos têxteis originários de países terceiros (JO L 323, p. 1). Este regulamento foi impugnado pela República Portuguesa, através de um recurso que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Março de 1996 (processo C-89/96).

Quanto à violação das disposições dos acordos da Organização Mundial do Comércio

— *Quanto à admissibilidade dos fundamentos baseados em violação das disposições dos acordos da Organização Mundial do Comércio*

a) Considerações gerais: a jurisprudência sobre o efeito directo das normas do GATT.

14. Em apoio da invocabilidade das disposições da Organização Mundial do Comércio, o Governo português salienta que, uma vez que a decisão impugnada pela qual foram celebrados os acordos bilaterais com a Índia e o Paquistão sobre importação de produtos têxteis constitui um acto de execução das disposições do GATT, tais disposições, embora não tendo efeito directo, podem, segundo o conhecido acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho¹³, ser invocadas no presente processo. O Conselho contesta que o acto impugnado constitua um acto de execução das disposições do acordo OMC e considera que, na realidade, o Governo português invoca um conflito do acordo bilateral entre a Comunidade e a Índia com o acordo multilateral sobre os têxteis – ATV – (anexo ao acordo sobre a Organização Mundial de Comércio), cuja resolução é da competência exclusiva do Órgão de Supervisão dos Têxteis, previsto nesse mesmo acordo multilateral. Por seu lado, a Comissão limita-se

a salientar que as disposições da Organização Mundial de Comércio não podem constituir um parâmetro de apreciação da legalidade, por serem desprovidas de efeito directo, por explícita vontade do Conselho que, no acto de celebração do acordo OMC, mais precisamente na decisão de 22 de Dezembro de 1994, excluiu expressamente a invocabilidade das disposições desse acordo e dos seus anexos «nos tribunais da Comunidade e dos Estados-Membros» (undécimo considerando da Decisão 94/800).

Para julgar da admissibilidade dos fundamentos de ilegalidade invocados pelo Governo português é oportuno precisar qual a eficácia dos acordos internacionais no ordenamento comunitário, especialmente à luz da jurisprudência respeitante ao Acordo geral sobre tarifas e comércio.

15. O artigo 228.º, n.º 7, do Tratado determina que os acordos celebrados — nas condições definidas no mesmo artigo — entre a Comunidade e um ou mais Estados ou organizações internacionais «são vinculativos para as instituições da Comunidade e para os Estados-Membros». Os acordos internacionais constituem, portanto, fontes de direito cuja observância é obrigatória para as instituições. Constituindo estas, como se afirma no acórdão Haegeman de 1974, «no que diz respeito à Comunidade, um acto adoptado por uma das instituições da Comunidade, na acepção do artigo 177.º, alínea b)... as

13 — Processo C-280/93 (Colect., p. I-4973).

disposições do acordo constituem, a partir da sua entrada em vigor, parte integrante da ordem jurídica comunitária»¹⁴. Ao adoptar actos de direito derivado, as instituições devem, portanto, conformar-se com as normas de origem convencional e isto a partir do momento da celebração dos acordos internacionais. Um eventual conflito entre a fonte comunitária e a convencional constitui, em princípio, um vício do acto comunitário que justifica a sua anulação.

O Tribunal de Justiça, no cumprimento da sua função de órgão que assegura o respeito do direito comunitário e, por conseguinte, de todas as fontes do direito que produzem efeitos no interior do mesmo ordenamento, incluindo os acordos internacionais celebrados pela Comunidade, reconheceu a sua competência para se pronunciar, a título prejudicial, sobre a interpretação dos mesmos e isto a fim de «garantir a sua aplicação uniforme em toda a Comunidade»¹⁵. Em numerosos acórdãos tendo por objecto a interpretação de acordos internacionais, o Tribunal de Justiça declarou, portanto, que, para apreciar se uma norma de um acordo produz efeitos directos nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, é necessário, por um lado, verificar se essa disposição tem um conteúdo claro, preciso e incondicional e, por

outro, avaliar esse conteúdo à luz do objecto, do escopo e do contexto da fonte convencional¹⁶.

16. No que respeita mais particularmente às normas contidas no GATT ou em acordos celebrados no âmbito do GATT, o juiz comunitário excluiu, em princípio, a sua competência, quer para interpretar as normas do GATT, quer para decidir da legalidade de actos comunitários conflituais com essas normas e, portanto, negou a estas normas internacionais a natureza de parâmetro da legalidade dos actos comunitários.

Mas percorramos o caminho que levou o Tribunal de Justiça a concluir por essa exclusão. No processo *International Fruit de 1972*¹⁷ suscitava-se uma questão de validade em relação a três regulamentos referentes à Organização Comum de Mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, regulamentos cuja incompatibilidade com o artigo XI do GATT era alegada. O Tribunal confirmou a sua competência para se pronunciar, a título prejudicial, sobre a validade dos actos celebrados pelas instituições da Comuni-

14 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Abril de 1974, *Haegeman* (181/73, Colect., p. 253, em especial, n.ºs 2 a 6).

15 — V., a este respeito, o referido acórdão *Haegeman*, n.º 6.

16 — V. acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Fevereiro de 1976, *Bresciani* (87/75, Colect., p. 61, n.º 16); de 9 de Fevereiro de 1982, *Polydor e o.* (270/80, Recueil, p. 329, n.ºs 14 e seguintes); de 29 de Abril de 1982, *Pabst* (17/81, Recueil, p. 1331, n.ºs 26 e 27); de 26 de Outubro de 1982, *Kupferberg* (104/81, Recueil, p. 3641, n.ºs 11 a 14 e 23); de 30 de Setembro de 1987, *Demirel* (12/86, Colect., p. 3719, n.º 14); de 30 de Setembro de 1990, *Sevince* (C-192/89, Colect., p. I-3461, n.º 15); de 31 de Janeiro de 1991, *Onem* (C-18/90, Colect., p. I-199, n.º 15), e de 5 de Julho de 1994, *Anastasiou e o.* (C-432/92, Colect., p. I-3087).

17 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Dezembro de 1972, *International Fruit Co.*, processos apensos 21/72 a 24/72, Colect., p. 409.

dade, mesmo no caso de a sua invalidade ser alegada devido a conflito com normas de direito internacional, mas declarou que, «para que a incompatibilidade de um acto comunitário com uma disposição de direito internacional possa afectar a validade deste acto, a Comunidade deve, antes de mais, estar vinculada por esta disposição». Assim, o Tribunal, embora confirmando a sua competência para «apreciar se a sua validade pode ser afectada pelo facto de estar em contradição com uma norma de direito internacional», subordinou o exercício da sua competência à invocabilidade da norma do GATT perante o juiz nacional. Com efeito, o Tribunal declarou que, «no caso de a invalidade ser invocada perante um órgão jurisdicional nacional, é além disso necessário que a disposição seja susceptível de criar para os particulares da Comunidade o direito de a invocar em juízo» (n.ºs 4 a 9).

O Tribunal passou, portanto, a apreciar se as disposições do GATT «criam para os particulares da Comunidade o direito de as invocarem em juízo, com vista a impugnar a validade de um acto comunitário». Para o fazer, continua este Tribunal, «deve ter-se em vista simultaneamente o espírito, a economia e os termos do Acordo Geral» (n.ºs 19 e 20). Analisando as características do acordo GATT, o Tribunal chegou à conclusão de que as disposições deste acordo não são invocáveis perante os órgãos jurisdicionais nacionais e isto com base essencialmente em duas considerações: em primeiro lugar, tendo em conta a

grande flexibilidade das normas, que permitem múltiplas possibilidades de derrogação e, em especial, a faculdade de os Estados adoptarem actos unilaterais em caso de dificuldades excepcionais e, em segundo lugar, o carácter incompleto do sistema de resolução dos diferendos entre os Estados contratantes. Assim, o Tribunal concluiu no sentido de que, embora, por força do Tratado CE, a Comunidade tenha assumido, no âmbito de aplicação do GATT, os poderes já pertencentes aos Estados-Membros e se bem que as disposições deste acordo devam ser consideradas vinculativas no interior do ordenamento comunitário, o Acordo Geral não pode, todavia, ser invocado por particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais e de que, por conseguinte, o Tribunal de Justiça não pode decidir o conflito entre o acto comunitário e a norma do GATT, no quadro de uma impugnação de validade ao abrigo do artigo 177.º do Tratado¹⁸. Posteriormente, nos acórdãos SIOT, SAMI e Chiquita¹⁹, o Tribunal, seguindo o mesmo raciocínio, excluiu a sua competência para interpretar as normas do GATT, no quadro de um recurso ao abrigo do artigo 177.º do Tratado.

17. No acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, invocado pelas par-

18 — No mesmo sentido, v. acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Outubro de 1973, Schlüter (9/73, Colect., p. 1135, n.º 27).

19 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Março de 1983, SIOT (266/81, Recueil, p. 731, n.º 12), SPI e SAMI, processos apensos 267/81 a 269/81 (Recueil, p. 801, n.ºs 23 e 24), bem como acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Dezembro de 1995, Chiquita Itália (C-469/93, Colect., p. I-4533, n.ºs 25 a 29).

res, esta limitação da competência do juiz comunitário foi declarada também no âmbito de processos baseados no artigo 173.º do Tratado. Neste acórdão foi confirmado que a grande flexibilidade das disposições do GATT, bem como a elasticidade do sistema de resolução dos conflitos não só implicam que «um particular da Comunidade não pode invocá-las em juízo para contestar a legalidade de um acto comunitário, [mas] opõem-se também a que o Tribunal tome em consideração as disposições do Acordo Geral para apreciar a legalidade de um acto comunitário no âmbito de um recurso interposto por um Estado-Membro ao abrigo do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado» (n.º 109). Por outras palavras, dada a falta de aplicabilidade directa de todo o acordo GATT, não só o juiz nacional não pode aplicar as disposições do acordo e submeter uma questão prejudicial relativa a um eventual conflito entre as duas fontes, mas o próprio Tribunal de Justiça não pode decidir da legalidade de um acto comunitário em relação ao qual se alega conflito com uma norma do GATT, no quadro de um recurso directo de anulação. O Tribunal entende, com efeito, que «as diversas particularidades [das disposições do GATT] revelam que as normas do Acordo Geral *não têm carácter incondicional*», isto, evidentemente, abstraindo do conteúdo eventual-mente incondicional das mesmas, e que «a obrigação de se lhes reconhecer um valor de normas de direito internacional imediatamente aplicáveis nas ordens jurídicas internas das partes contratantes não pode basear-se no espírito, na economia ou nos termos do acordo». Daí deduz o Tribunal que, *não existindo tal obrigação*, não lhe compete fiscalizar a legalidade de um acto comunitário em relação ao qual se alega conflito com as normas do GATT. Sempre no mesmo acórdão Alemanha/Conselho, o

Tribunal, referindo-se a dois anteriores acórdãos²⁰, admitiu a sua competência para efectuar esse controlo em apenas dois casos, isto é, mais precisamente: «na hipótese de a Comunidade ter pretendido dar execução a uma obrigação particular assumida no âmbito do GATT, ou na hipótese de o acto comunitário remeter expressamente para disposições determinadas do Acordo Geral» (n.º 111). O Tribunal, por

20 — O acórdão Alemanha/Conselho, de 1994, faz referência expressa a dois acórdãos que, à primeira vista, constituem excepções em relação à orientação geral sobre o efeito normativo das normas do GATT. A primeira decisão é o acórdão de 22 de Junho de 1989, Fediol/Comissão (70/87, Colect., p. I-1781). Neste processo, a empresa Fediol contestava a legalidade de um acto da Comissão, de rejeição de uma sua denúncia apresentada nos termos do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 2641 do Conselho, de 17 de Setembro de 1984, relativo ao reforço da política comercial comum, particularmente em matéria de defesa contra práticas comerciais ilícitas (JO L 252, p. 1; EE 11 F21 p. 78). O artigo 2.º, n.º 1, deste regulamento determina que são consideradas ilícitas quaisquer práticas imputáveis a um país terceiro, incompatíveis, em matéria de comércio internacional, com o direito internacional ou com as regras geralmente admitidas. O Tribunal considerou que a conjugação do disposto nos artigos 3.º e 2.º do regulamento atribua 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 consideram lesados». Neste caso, o Tribunal de Justiça afirmou a sua competência para proceder à «fiscalização [da] legalidade da decisão da Comissão que aplicou essas normas» (n.º 22). O Tribunal considerou, portanto, que, embora em geral as normas do GATT não produzam efeito directo, a expressa remessa [para o direito comunitário] constante do Regulamento n.º 2641/84 atribui aos particulares o direito de invocarem em juízo estas disposições. Este acórdão parece enquadrar-se na orientação geral de não reconhecimento de efeito directo às normas do GATT. Diferente, porém, é o acórdão referido pelo Tribunal no processo Alemanha/Conselho: o acórdão de 17 de Maio de 1991, Nakajima (C-69/89, Colect., p. I-2069). Neste último acórdão, com efeito, o Tribunal parte do pressuposto de que as disposições do Acordo Geral são vinculativas para a Comunidade, incluindo nestas também o código *antidumping* «adoptado para a aplicação do artigo VI.º do Acordo Geral». Em coerência com este entendimento, o acórdão afirma que, perante a impugnação de um acto adoptado em cumprimento de obrigações internacionais assumidas com base nesse código, o Tribunal deve «assegurar o respeito das disposições do Acordo Geral e das suas medidas de execução» e portanto «verificar se... o Conselho exorbitou do quadro legal fixado por esta norma e violou os termos... do código *antidumping*». Neste processo, a empresa Nakajima tinha invocado o conflito entre o regulamento *antidumping* n.º 2423 do Conselho, de 11 de Julho de 1988 (JO L 209, p. 1) e o código *antidumping*, isto é o acordo relativo à aplicação do artigo VI do acordo geral sobre pautas aduaneiras e comércio aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 80/271/CEE do Conselho (JO L 71, p. 1). Em meu entender, este acórdão é mais coerente com a jurisprudência geral sobre acordos internacionais e afasta-se dos critérios utilizados para apreciar a eficácia dos acordos do GATT em relação às fontes comunitárias secundárias.

consequente, remetendo para uma jurisprudência que parece não se enquadrar perfeitamente na jurisprudência clássica que nega o efeito directo das normas do GATT e, portanto, a possibilidade da sua aplicação pelo juiz comunitário, considerou que essas disposições só produzem efeitos vinculativos no interior do ordenamento comunitário no caso do acto impugnado dar execução ao Acordo Geral, isto é, quando existe uma relação funcional entre as normas do GATT e as normas comunitárias, e ainda no caso de o acto comunitário remeter expressamente para a fonte internacional.

18. A jurisprudência referida suscita perplexidade: com efeito, foi considerado necessário para que o GATT, tal como os acordos celebrados com base no Acordo Geral, possam ser considerados fontes de direito, e portanto parâmetros de apreciação da legalidade dos actos comunitários no interior do ordenamento comunitário, que as disposições desses acordos possam ser invocadas pelos particulares em sede contenciosa. A necessidade de tal condição foi afirmada, pela primeira vez, num acórdão prejudicial sobre a validade e, portanto, num processo nascido no âmbito de um tribunal nacional. O Tribunal de Justiça foi levado a excluir a aplicabilidade das normas do GATT, no caso do acórdão *International Fruit*, partindo da premissa de que essas normas não eram invocáveis perante o órgão jurisdicional nacional e que, portanto, esse órgão jurisdicional não tinha competência para suscitar a questão prejudicial de validade de um acto comunitário em relação com as normas conven-

cionais em questão. A este respeito, saliento apenas que o efeito directo da disposição invocada como parâmetro de apreciação da legalidade de um acto comunitário não constitui normalmente uma condição para julgar da validade desses actos no caso de surgir um conflito com outras disposições comunitárias de nível superior ou com disposições de direito internacional diferentes do Acordo Geral²¹. Perplexidade ainda maior suscita depois a exclusão da invocabilidade das próprias disposições do GATT, ainda aqui como parâmetro de apreciação da legalidade, por parte de sujeitos privilegiados, tais como os Estados-Membros nos processos propostos como recurso directo ao abrigo do artigo 173.º do Tratado. Com efeito, não se compreende por que razão se deveria subordinar o funcionamento da Convenção Internacional como parâmetro de apreciação da legalidade de actos comunitários às condições que são normalmente exigidas, no âmbito específico comunitário, para o reconhecimento do efeito directo das disposições de convenções internacionais celebradas pela Comunidade. Parece-me antes que uma norma convencional, devido ao seu conteúdo claro, preciso e incondicional, deve poder, em princípio, constituir um parâmetro de apreciação da legalidade dos actos comunitários. Isto não implica — à luz do direito comunitário nesta matéria — que uma norma com essas características

21 — Recentemente, o Tribunal, respondendo a uma questão sobre invalidade decorrente de um conflito entre um regulamento do Conselho que suspendia um acordo internacional celebrado com a Jugoslávia e a regra de direito internacional consuetudinário contida no artigo 65.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, precisou que a invocabilidade das normas de direito consuetudinário prescinde do efeito directo das mesmas, na medida em que tais normas são também vinculativas para a Comunidade, que é obrigada a exercer as suas competências com respeito do direito internacional. Com efeito, o Tribunal considerou que o interessado podia invocar as «regras do direito consuetudinário internacional de natureza essencial contra o regulamento controvertido, que foi adoptado em aplicação dessas regras e o priva do direito ao tratamento preferencial» (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1998, *Racke*, C-162/96, *Colect.*, p. I-3655, n.º 48).

atribua necessariamente aos particulares posições subjectivas invocáveis em sede contenciosa. Para que este último efeito se produza no ordenamento jurídico comunitário, isto é, para que os particulares possam invocar a disposição convencional perante o juiz, é necessário que resulte do contexto geral do acordo que as normas convencionais são invocáveis pelos particulares em juízo. Com base nestas considerações, julgo que a eventual exclusão do efeito directo de uma norma convencional não justifica o não reconhecimento do seu efeito vinculativo em relação às instituições comunitárias e, portanto, a exclusão da sua função de parâmetro (comunitário) de apreciação da legalidade.

Reduzir a competência para interpretar e aplicar as normas da OMC só aos casos em que estejam em causa actos de execução das mesmas fontes ou actos que contenham uma remessa expressa para estas significaria subordinar a eficácia da norma convencional à adaptação do ordenamento jurídico comunitário à fonte internacional, através de um acto de execução ou de aplicação, significaria, portanto, restringir o alcance do artigo 228.º, n.º 7, do Tratado, que prevê, segundo a própria interpretação do Tribunal de Justiça, que os acordos internacionais são eficazes no interior do ordenamento jurídico comunitário a partir do momento da sua celebração.

b) Aplicabilidade directa das disposições da OMC e alcance do undécimo considerando da Decisão 94/800 do Conselho

19. Partindo destas considerações, passemos então à análise da eficácia e, portanto, da eventual aplicabilidade directa — no sentido que acabámos de referir — das disposições da OMC. Tem sido justamente sublinhado pela doutrina que as normas da Organização Mundial de Comércio se diferenciam, por natureza, das disposições do precedente acordo GATT: um acordo, este último, de carácter transitório, que previa um sistema de flexibilidade e competência dos Estados-Membros que restringia a capacidade vinculante de cada uma das disposições e que, segundo a mesma lógica, não previa (como sublinhado pelo próprio Tribunal) um sistema definido e completo de resolução dos diferendos. Embora devendo reconhecer-se, com base nas observações precedentes, que estas características não precludem, em princípio, a possibilidade de uma determinada norma de um acordo internacional comportar vínculos específicos para os sujeitos de direito internacional — e, portanto, para as instituições que encabeçam esses sujeitos — que ratificaram o acordo ou que (como era o caso da Comunidade no âmbito do acordo GATT de 1947) indirectamente por ele estão vinculadas, deve, no entanto, ter-se em conta o processo de alteração dos acordos sobre liberalização do comércio internacional, processo este que levou à criação de um organismo internacional de carácter institucional, como a Organização Mundial do Comércio, com uma estrutura mais equilibrada e estável do que a instituída pelo acordo de 1947. Sobretudo, não se pode deixar de admitir que inúmeras disposições dos acor-

dos anexos ao que instituiu a Organização dão origem a obrigações e proibições que têm carácter incondicional e que implicam compromissos precisos para as partes contratantes, nas suas relações recíprocas.

Não há muito mais a dizer sobre a reforma do sistema de resolução dos diferendos, sobre o qual muito se escreveu e, a justo título, se sublinhou, que o sistema já não deixa grande liberdade de reacção a um Estado que se considere vítima de um comportamento ilegal de outro contraente. O sistema geral²² prevê a constituição de um Conselho Geral, composto por representantes de todos os membros, que exerce, entre outras, as funções de órgão de conciliação (artigo IV, n.º 3, do acordo OMC). Este órgão de conciliação nomeia um painel, que julga com total autonomia as eventuais violações das normas do acordo OMC (artigo 6.º, n.º 1, do memorando de entendimento sobre regras e processos que regem a solução dos litígios). O relatório do painel é adoptado pelo mesmo órgão, por maioria de votos dos membros presentes. Só é exigida unanimidade no caso de o relatório não ser adoptado, com a consequência de que o veto eventual do Estado ao qual é imputada violação de uma disposição da OMC não é suficiente para comprometer a adopção do

próprio relatório (artigo 16.º, n.º 4, do memorando de entendimento sobre a resolução de litígios, já referido)²³.

20. O Conselho, no acto de celebração do acordo OMC declarou, no último «considerando» da Decisão 94/800, que «o acordo que institui a Organização Mundial do Comércio e seus anexos não pode ser invocado directamente nos tribunais da Comunidade e dos Estados-Membros». O Conselho parece ter, assim, pretendido limitar os efeitos do acordo e alinhar-se pelo comportamento dos outros contraentes, que manifestaram explicitamente a

23 — Recordo que nos processos em que foi deduzida a inadmissibilidade de fundamentos relativos ao conflito com normas do acordo OMC, o Tribunal de Justiça reconheceu a sua competência em dois aspectos específicos. Em primeiro lugar, declarou-se competente para interpretar, no âmbito de um processo prejudicial, o artigo 50.º do acordo em aspectos do direito de propriedade intelectual relativos ao comércio (anexo 1C do acordo OMC), o qual prevê a faculdade de os órgãos jurisdicionais nacionais adoptarem medidas provisórias em caso de risco de violação dos direitos de titulares de marcas. Segundo o Tribunal de Justiça, uma vez que compete unicamente ao juiz nacional avaliar a necessidade da adopção dessas medidas, o Tribunal de Justiça é obrigado a decidir relativamente às questões prejudiciais de interpretação que digam respeito a essa avaliação. Além disso, salienta o Tribunal, «quando uma disposição pode ser aplicada tanto a situações que são abrangidas pelo direito nacional como a situações que são abrangidas pelo direito comunitário, existe um verdadeiro interesse comunitário em que, para evitar divergências de interpretação futuras, a referida disposição seja interpretada de forma uniforme, quaisquer que sejam as condições em que se deva aplicar» (acórdão de 16 de Junho de 1998, *Hermès*, C-53/96, *Colect.*, p. 3603, n.ºs 31 e 32). Num acórdão posterior proferido sobre um recurso directo da Itália contra um regulamento do Conselho relativo aos contingentes pautais de importações de arroz, em que tinha sido invocado conflito com o artigo XXIV, n.º 6, do GATT, e em especial com o ponto 5 e seguintes do acordo sobre a interpretação do artigo XXIV do Acordo geral sobre pautas aduaneiras e comércio de 1994, o Tribunal de Justiça não julgou procedente a invocada inadmissibilidade desse fundamento de anulação, salientando que o regulamento impugnado «pretendeu cumprir uma obrigação específica assumida no âmbito do GATT» e portanto, que, «o Tribunal está obrigado a fiscalizar a legalidade do regulamento... à luz das regras do GATT» (acórdão de 12 de Novembro de 1998, *Itália/Conselho*, C-352/96, *Colect.*, p. I-6937, em especial, n.ºs 19 a 21).

22 — O acordo sobre os têxteis prevê, como já foi lembrado, um sistema próprio de resolução dos diferendos, a par do sistema geral (segundo o disposto no artigo 1.º, n.º 2, do referido entendimento sobre a solução dos litígios respeitantes aos acordos OMC). É instituído um Órgão de Vigilância dos Têxteis (OVT) que, com base em «informações» e em «precisões e esclarecimentos» das partes no acordo, na falta de qualquer «solução mutuamente aceite em negociações ou consultas bilaterais» previstas pelo mesmo acordo, e a pedido de qualquer participante, «fará recomendações às partes interessadas» (artigo 8.º ATV).

sua vontade de limitar a invocabilidade das disposições do referido acordo aos órgãos jurisdicionais nacionais.

Ora, se bem que a redacção do considerando seja clara, ficam dúvidas quanto aos efeitos que essa declaração pode produzir a nível internacional, nas relações com os países terceiros, e a nível comunitário. Basta salientar que a interpretação do acordo feita unilateralmente no quadro do processo interno de prestação do consentimento não pode — fora do mecanismo das reservas — limitar os efeitos do próprio acordo. Esta interpretação, que privilegia o conteúdo objectivo das disposições do acordo em relação à que resulta da vontade expressa em declarações unilaterais exteriores ao mesmo, está em conformidade com o direito consuetudinário em matéria de interpretação dos tratados, direito codificado na Convenção de Viena de 22 de Maio de 1969, em especial nos seus artigos 31.º a 33.º²⁴. Segundo esta jurisprudência «*Embodying customary international law, Article 31 provides that a treaty must be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given its terms in their context and in light of its object and purpose. The text of the treaty is the primary source for interpretation, while external aids such as travaux préparatoires, constitute a supplementary source*» [Consagrando direito consuetudinário internacional, o artigo 31.º determina que o Tratado deve ser interpretado de boa fé, de acordo com o significado normal a ser dado aos seus termos no seu contexto e à luz do seu objecto e finalidade. O texto do Tratado é a fonte primária de interpretação, enquanto elementos exter-

nos, tais como *travaux préparatoires*, constituem uma fonte suplementar]²⁵.

No que respeita ao alcance desta declaração no quadro da ordem jurídica comunitária, basta sublinhar aqui que os acordos OMC, dada a sua natureza de convenções internacionais, vinculam todas as instituições (por força do artigo 228.º, n.º 7, do Tratado, já várias vezes referido), e constituem, portanto, uma fonte de direito comunitário, com a consequência de o Tribunal de Justiça ser obrigado a assegurar o seu respeito, tanto pelas próprias instituições comunitárias, como pelos Estados-Membros; e com a consequência daí resultante de o Conselho não poder, através de um acto de direito derivado, limitar esta competência do Tribunal, nem decidir excluir a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais para aplicarem as mesmas fontes²⁶.

Com base nestas considerações, penso que, contrariamente ao que afirmou a Comissão, a declaração contida no undécimo considerando da decisão tem um carácter meramente político e, como tal, não pode ter qualquer incidência na competência do juiz, seja este comunitário ou nacional, para interpretar e aplicar as normas contidas nos acordos OMC.

21. Do mesmo modo, não se podem considerar relevantes as eventuais declarações de

25 — V., designadamente, o acórdão do Tribunal Internacional de Justiça de 3 de Fevereiro de 1994, *Libyan Arab Jamahiriya/Chade*.

26 — V., a este propósito, as conclusões do advogado-geral G. Tesouro, de 13 de Novembro de 1997, no processo Hermès (C-53/96, *Colect.*, n.º 24).

24 — V., em último lugar, acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1998, *Racke*, já referido, n.ºs 45-48.

outros países, aderentes aos acordos OMC, de não reconhecimento de eficácia directa às disposições do acordo. Essas declarações não incidem sobre o alcance destas disposições e, por conseguinte, sobre a sua eficácia vinculativa no âmbito da ordem jurídica comunitária. Por outras palavras, sou avesso a considerar que estas declarações possam justificar *tout court* a limitação da eficácia vinculativa de todo o conjunto dos acordos OMC em relação a todos os outros Estados contratantes. Para admitir a falta de obrigatoriedade das normas OMC, com base, na reciprocidade dos compromissos assumidos em sede internacional, poderia ser determinante, pelo contrário, a efectiva inobservância de uma ou mais disposições do acordo por parte de um Estado contratante, inobservância acompanhada da efectiva inexistência de adequados instrumentos de tutela contra eventuais violações e incumprimentos por parte das mesmas autoridades estatais. A este respeito, considero, com efeito, que, com base na norma de direito internacional consuetudinário *inadimplenti non est adimplendum*, a violação de uma disposição do acordo por parte de um Estado terceiro, sempre que esta tenha um carácter essencial, pode justificar a suspensão ou mesmo a resolução do acordo, e isto em relação a todos os Estados contratantes ou apenas em relação ao Estado inadimplente (artigo 60.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados)²⁷. Tal inobservância poderia, portanto, justificar a suspensão do acordo OMC e, assim, a

exclusão da aplicação das disposições convencionais em sede contenciosa²⁸.

22. Vale a pena acrescentar que o incumprimento por uma parte contratante não é a única causa que pode justificar a suspensão e, portanto, a falta de aplicação, em sede contenciosa, do acordo OMC. Com efeito, o acordo OMC, tal como os outros acordos internacionais que lhe estão anexos, não exclui a possibilidade de recorrer a todas as causas de resolução ou suspensão do Tratado previstas em direito consuetudinário, causas que estão codificadas nos artigos 54.º a 64.º da Convenção de Viena

28 — É certo que, na jurisprudência comunitária, a falta de aplicação das normas internacionais de origem convencional por juizes de Estados terceiros não tem sido considerada como uma causa de exclusão da obrigatoriedade dessas mesmas disposições. No acórdão Kupferberger, o Tribunal de Justiça afirmou, com efeito, que, «Se cada uma das partes contratantes é responsável pela completa execução das obrigações assumidas cabe-lhe, em contrapartida, determinar os mecanismos jurídicos adequados à prossecução desse fim na sua ordem jurídica». Todavia, «A circunstância de os órgãos jurisdicionais de uma das partes considerarem que alguma das estipulações do acordo é de aplicação directa [admitindo-se, portanto, a invocabilidade pelos particulares], enquanto os órgãos jurisdicionais da outra parte não admitem essa eficácia, não é, em si mesma e por si só, susceptível de indiciar falta de reciprocidade na execução do acordo» (n.º 18). O Tribunal parece, portanto, ter excluído que o não reconhecimento da invocabilidade de normas de um acordo por parte dos órgãos jurisdicionais do Estado contratante constitua um incumprimento que justifique a falta de observância do mesmo Tratado por parte das instituições comunitárias e, portanto, a invocabilidade das disposições por parte dos sujeitos de direito no interior da ordem jurídica comunitária. Como tem sido justamente observado pela doutrina, esta afirmação do juiz comunitário não deve ser interpretada no sentido de que, na ordem jurídica comunitária, se exclua *tout court*, toda e qualquer possibilidade de tomar em consideração a invocabilidade de normas convencionais perante um juiz de um Estado terceiro e, por conseguinte, que a falta de respeito em sede contenciosa, da norma internacional, possa justificar a inobservância, pelo juiz nacional ou comunitário, dessa mesma disposição internacional. Esta passagem deve ser interpretada antes no sentido de que a exclusão da invocabilidade em sede judicial não exclui que um Estado terceiro tenha escolhido outros instrumentos de defesa dos interesses e dos direitos dos interessados e que, portanto, a existência de um sistema alternativo de tutela desses direitos impeça que se chegue ao extremo do eventual incumprimento pelo Estado terceiro. V., a este respeito, as conclusões do advogado-geral G. Tesouro no processo Hermès, já referido, n.º 31 e segs.

27 — Segundo o artigo 60.º da Convenção de Viena, a violação essencial de um tratado multilateral por uma parte «autoriza» a outra parte «spécialement atteinte par la violation» a invocar a violação como motivo de suspensão da aplicação do Tratado nas relações entre essa mesma parte e o autor da violação (n.º 2, alínea b)). Esta excepção permite, assim, às instituições comunitárias decidir suspender o acordo e adoptar, em relação aos Estados individualmente considerados que tenham violado as disposições OMC, actos e comportamentos contraditórios com as próprias disposições do acordo.

(entre as quais, por exemplo, a regra *rebus sic stantibus*).

A não aplicação e, portanto, a não obrigatoriedade das normas do acordo pode, além disso, impor-se, mesmo na falta de um acto de suspensão ou de resolução do acordo, sempre que a execução de um compromisso no âmbito da OMC implique, para a Comunidade, o risco de comprometer o funcionamento equilibrado da ordem jurídica comunitária e o alcançar dos objectivos que a caracterizam. Por outras palavras, sempre que o cumprimento dos acordos OMC implique uma inobservância de normas de direito comunitário primário ou dos princípios gerais que atingiram, no ordenamento jurídico comunitário, o nível de normas constitucionais, o Tribunal pode, em meu entender, considerar ilegal a obrigação assumida em sede convencional e não aplicar a norma do acordo ao caso em questão. Ainda que isto possa provocar um ilícito internacional imputável à Comunidade, o Tribunal, que tem a incumbência de assegurar o respeito da autonomia da ordem jurídica comunitária, será obrigado a deixar de aplicar as disposições que impõem às instituições comportamentos incompatíveis com o bom funcionamento e com os objectivos do Tratado.

23. O Conselho alega, na sua defesa, que os Acordos OMC prevêem um sistema autónomo de solução dos litígios que subtrai ao juiz comunitário a competência para interpretar e aplicar as normas dos

acordos. Em meu entender, o sistema previsto nos acordos OMC, em especial no que respeita à resolução dos diferendos, não implica qualquer limitação da competência do Tribunal de Justiça, e isto, em primeiro lugar, porque o acordo não prevê a constituição de um órgão de natureza jurisdicional, antes se apresenta como um sistema de conciliação entre sujeitos internacionais: o órgão que adopta as decisões ou recomendações é, com efeito, de natureza política e a ele não têm acesso os sujeitos jurídicos de direito interno; em segundo lugar, porque a instituição de um órgão de natureza jurisdicional, cuja competência não se limitasse a interpretar e a aplicar o acordo mas que abrangesse também o poder de anular actos das instituições comunitárias, seria incompatível com a ordem jurídica comunitária, por contrariar claramente o artigo 164.º do Tratado²⁹. Em todo o caso, é evidente que o controlo interno da observância das normas convencionais, por parte das instituições comunitárias e os Estados-Membros, mais não faz do que dar uma garantia maior em relação à execução dos compro-

29 — Relativamente à possibilidade de instituir, no âmbito de uma convenção internacional, sistemas de solução de conflitos paralelos ao previsto no Tratado, v. acórdão de 26 de Outubro de 1982, Kupferberg, já referido, no qual o Tribunal afirmou que a instituição de comités mistos no quadro do acordo entre a Comunidade Económica Europeia e Portugal de 22 de Julho de 1972, encarregados da gestão e correcta execução do acordo, não bastava para «excluir qualquer aplicação jurisdicional deste acordo» (v. n.ºs 19 e 20); v. também o parecer 1/91, de 14 de Dezembro de 1991, sobre o projecto de acordo entre a Comunidade e os Países da Associação Europeia de Comércio Livre relativo à criação do Espaço Económico Europeu, Colect., p. I-6079, no qual o Tribunal afirmou que «a competência da Comunidade em matéria de relações internacionais e a sua capacidade para concluir acordos internacionais comporta necessariamente a faculdade de se submeter às decisões de uma jurisdição criada ou designada segundo os termos desses acordos, no que diga respeito à interpretação e à aplicação das suas disposições». Portanto, um acordo internacional que prevê um sistema jurisdicional é, em princípio, compatível com o direito comunitário. Quando porém, esse acordo instituir um sistema jurisdicional cujas decisões vinculem o Tribunal de Justiça na sua interpretação e aplicação de normas que fazem parte integrante do ordenamento jurídico comunitário, então esse acordo condiciona a interpretação das normas comunitárias e, portanto, «infringe o artigo 164.º do Tratado CEE e, de uma forma mais geral, os próprios fundamentos da Comunidade» (v. ponto IV, Colect., p. I-6107).

missos assumidos a nível internacional e está, portanto, em harmonia com a finalidade do acordo. O facto de as partes contratantes se comprometerem a recorrer ao sistema de soluções dos conflitos, previsto nos acordos OMC, para efeitos de resolução dos conflitos derivados das violações desse acordo e da eventual adopção de medidas de retorsão, não impede as partes de poderem anular ou punir actos internos eventualmente contrários às normas do acordo.

24. Face às considerações que precedem, considero que, no presente caso, tratando-se de um recurso directo, nos termos do artigo 173.º do Tratado, de um Estado-Membro contra um acto do Conselho, não se suscita qualquer questão de inadmissibilidade em relação à invocabilidade dos acordos OMC pelo recorrente.

— *Quanto ao mérito: (a) dos fundamentos baseados em violação das disposições dos acordos da Organização Mundial do Comércio e (b) dos fundamentos relacionados com a alegada incompatibilidade entre as fontes de direito convencionais*

25. a) O Governo português alega que há conflito entre a decisão impugnada e as normas da OMC, sob quatro aspectos. Contesta a faculdade, reconhecida ao Governo indiano, de reintroduzir direitos de importação específicos alternativos e de conceder licenças de exportação em termos não previstos pelos acordos OMC: esta

faculdade estaria em contradição tanto com o artigo II do Acordo GATT como com as disposições do Acordo sobre os procedimentos em matéria de licenças de importação (que figura como Anexo 1A ao acordo OMC). Alega, além disso, ilegalidade por violação do equilíbrio entre as obrigações assumidas pela Comunidade e as assumidas pela Índia e pelo Paquistão em relação à abertura dos respectivos mercados de têxteis, designadamente, pela possibilidade de aceitação de pedidos de flexibilidade excepcional. Invoca, por último, violação da obrigação de publicação dos acordos internacionais, constante do artigo X do GATT.

26. Antes de examinarmos a procedência destes fundamentos, é útil relembrar resumidamente o texto dos memorandos de acordo.

O texto do memorando de acordo com o Paquistão consagra uma série de obrigações tanto da Comunidade como deste Estado. Mais precisamente, o Paquistão compromete-se a eliminar todas as restrições quantitativas relativas a uma série de produtos têxteis especificamente enumerados no anexo II do memorando de acordo. Prevê-se também que o Paquistão, «se se verificar uma situação crítica na indústria têxtil do Paquistão ou na sua balança de pagamentos», poderá, «ao abrigo do GATT de 1994 e da OMC, reintroduzir restrições quantitativas, após ter procedido às necessárias consultas com a Comissão Europeia» (ponto 4). A Comissão, por seu turno, compromete-se a suspender «antes da entrada em vigor do acordo OMC...

todas as restrições que actualmente afectam a importação de produtos do artesanato e do folclore do Paquistão» (ponto 7) e a «acolher favoravelmente os pedidos de flexibilidade excepcional que o governo do Paquistão possa apresentar relativamente à gestão... dos actuais contingentes [pautais]» (ponto 6).

O memorando de acordo com a Índia estabelece que o Governo da Índia consolidará os direitos aplicados aos produtos têxteis e de vestuário enumerados no anexo ao memorando de acordo e que «o secretariado da OMC será notificado dessas taxas no prazo de 60 dias a contar da data de entrada em vigor do acordo OMC». Porém, «no caso de o processo de integração previsto nos n.ºs 6 e 8 do artigo 2.º do acordo sobre os têxteis e o vestuário da OMC não se concretizar plenamente ou ser adiado, [serão] aplicáveis as taxas em vigor em 1 de Janeiro de 1990». Prevê-se ainda a possibilidade, para o Governo indiano, de «introduzir direitos específicos alternativos para determinados produtos» e que este direito será «indicado como percentagem *ad valorem* ou como um montante expresso em INR por artigo/metro quadrado/kg, consoante o que for superior» (n.º 2). O Governo indiano declara-se disposto, caso a Comunidade considere «que esses direitos exercem um efeito negativo» nas suas exportações dos produtos em causa, «num esforço para encontrar uma solução mutuamente satisfatória para as questões suscitadas... [a] consultar a CE o mais rapidamente possível» (ponto 2). Por seu lado, a Comunidade europeia acorda em suprimir, a partir de 1 de Janeiro de 1995, todas as restrições às exportações dos produtos do artesanato e do folclore referidos no artigo 5.º do acordo entre a Comunidade

Europeia e a Índia (ponto 5). A Comunidade compromete-se a acolher favoravelmente os pedidos de «flexibilidade excepcional que o Governo da Índia possa apresentar, para além das flexibilidades aplicáveis ao abrigo do acordo bilateral sobre têxteis» em relação a determinadas importações especificamente previstas no memorando de acordo. O memorando prevê igualmente que o Governo indiano recorra a essa flexibilidade extraordinária, sob a forma de reportes ou de transferências entre categorias, em função das possibilidades abertas pela utilização dos contingentes (ponto 6).

27. O Governo português sustenta, quanto ao primeiro aspecto, que o facto de no ponto 2 do memorando de acordo com a Índia se prever que este Estado poderá «introduzir direitos específicos alternativos para determinados produtos» e que poderá aplicar estes direitos com base no valor das mercadorias ou tendo em conta os «dados... relativos aos preços de exportação a fornecer pela CE» constitui um direito que está em contraste flagrante com a obrigação de consolidação dos direitos aduaneiros estabelecida pelo artigo II do GATT. O facto de se prever a possibilidade de o Governo indiano alterar o sistema de direitos quando estes «exercem um efeito negativo» nas exportações da Comunidade não é de molde, segundo o recorrente, a excluir a ilegalidade do sistema.

O segundo aspecto invocado pelo Governo português, diz respeito, como já foi dito, ao processo de licenciamento das exportações.

Com efeito, resultaria do anexo ao memorando de acordo com a Índia, que este país iria continuar a emitir licenças de importação especiais (L.I.E.). Estas licenças, sustenta o Governo recorrente, são normalmente emitidas pelo Governo a favor de exportadores indianos, que as vendem a operadores de outros países ou a importadores indianos: essas licenças não seriam, portanto, passadas aos estrangeiros que pretendem exportar para a Índia, mas a operadores internos que as vendem a um preço que não é controlado pelas autoridades administrativas. Este sistema estaria em contradição com as regras sobre procedimentos previstas no acordo que figura como anexo 1A ao acordo OMC.

Este acordo prevê dois procedimentos de emissão de licenças de importação: o primeiro impõe a concessão automática de licenças a todos os operadores que o solicitem (artigo 2.º), o segundo, não impõe a concessão, mas obriga o Estado a não introduzir, no comércio dos produtos, restrições superiores às que resultariam das imposições de uma determinada restrição quantitativa. Prevê-se ainda, no quadro destes procedimentos, que os Estados devem dar a conhecer os volumes totais dos contingentes de importação em termos de volume e/ou de valor, as datas de início e termo do período de aplicação e qualquer alteração nesta matéria [artigo 5.º, alínea b)]. Uma vez fixado o sistema de emissão de licenças «todas as pessoas, empresas ou instituições que reúnam as condições legais e administrativas impostas pelo membro importador terão igual direito de solicitar

licenças e de que os seus pedidos sejam tomados em consideração». Em caso de indeferimento de um pedido, o requerente poderá pedir a comunicação da respectiva motivação, recorrer da decisão ou pedir a sua revisão em conformidade com a legislação ou os procedimentos internos do membro importador [artigo 5.º, alínea e)].

28. O terceiro aspecto em que existiria contradição com as normas OMC é o do equilíbrio relativo dos compromissos assumidos pelas partes contratantes. Com efeito, o Governo português, salienta que a Índia e o Paquistão concederam, de facto, uma abertura «aleatória» dos seus mercados, tendo em conta que, por um lado, a Índia se reserva a possibilidade de reintroduzir de modo arbitrário e discricionário direitos específicos e de manter em vigor o sistema de licenças especiais e, por outro lado, que a Comunidade assumiu a obrigação de conceder flexibilidades de carácter excepcional, isto é, de dar seguimento aos pedidos de derrogação aos contingentes pautais fixados para a importação de produtos têxteis provenientes desses territórios. Este sistema de flexibilidades criaria um contingente global de importações aplicável a todas as categorias de produtos têxteis, anulando a eficácia dos limites quantitativos para qualquer categoria de têxteis aplicáveis aos produtores comunitários, e engendraria, além disso, uma forte aceleração do processo de liberalização negociado no quadro do acordo sobre têxteis anexo ao acordo OMC. Este equi-

brio estaria em manifesto contraste com os artigos 4.º e 7.º do ATV.

Recorde-se que o referido artigo 4.º estabelece, no seu n.º 2, que «a introdução de alterações na aplicação ou na administração das restrições notificadas ou aplicadas ao abrigo [do acordo ATV]... a nível das práticas, das regras, dos procedimentos... não deverá perturbar o equilíbrio dos direitos e das obrigações entre os membros em questão decorrentes [do mesmo acordo]» e que não deve «desorganizar o comércio» dos têxteis. O artigo 7.º prevê ainda, no seu n.º 1, que todos os membros tomarão as «medidas necessárias para darem cumprimento às regras e disciplinas do GATT de 1994». Essas medidas devem designadamente «evitar uma discriminação em relação às importações do sector dos têxteis e do vestuário» (alínea c).

29. Antes de examinarmos estes argumentos, que serão analisados em conjunto dada a evidente ligação entre eles, sublinhe-se que as disposições OMC invocadas como parâmetro de apreciação da legalidade dos actos comunitários têm um conteúdo claro, preciso e incondicional: o artigo II do acordo GATT estabelece explicitamente uma proibição de introdução de novas restrições à importação, enquanto o Acordo relativo aos procedimentos em matéria de licenças de importação, anexo ao acordo OMC, prevê obrigações específicas dos Estados contratantes para efeitos de instituição do sistema interno de emissão das licenças. Os artigos 4.º e 7.º do ATV proibem expressamente a tomada de medi-

das susceptíveis de afectar o sistema «harmonizado» no quadro da OMC e o processo de liberalização previsto neste mesmo acordo.

Ora, tendo em conta o conteúdo das disposições citadas dos acordos bilaterais impugnados — especialmente o acordo celebrado com a Índia — e o das disposições dos acordos multilaterais, não se pode deixar de concluir que há uma desigualdade de sistemas entre as disposições OMC invocadas por Portugal e as disposições dos acordos bilaterais, e isto em relação a todos os aspectos a que se refere o Estado recorrente. Porém, do meu ponto de vista, essa diversidade de conteúdo não implica incompatibilidade entre os acordos multilaterais OMC e os acordos bilaterais em causa, mas apenas uma alteração dos acordos anteriores. Segundo o direito internacional consuetudinário, as partes num acordo multilateral podem, em princípio, alterar, através de uma convenção bilateral posterior, as suas relações recíprocas, sempre que, como dispõe, o artigo 41.º, n.º 1), alínea b), da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados — que transcreve uma norma de direito consuetudinário — a modificação «i) não ofenda o gozo, pelas outras partes, dos direitos que lhes proveham do tratado, nem o cumprimento das suas obrigações; e ii) não diga respeito a uma disposição que não possa ser derrogada sem que haja incompatibilidade com a realização efectiva do objecto e dos fins do tratado em geral». Para que um acordo bilateral seja considerado incompatível com um acordo multilateral anterior é necessário, portanto — do ponto de vista que nos ocupa no presente processo — que este último acordo afecte em termos substanciais os efeitos do acordo anterior e isto especialmente em relação aos direitos e obrigações assumidos pelas partes contra-

tantes que não participem no segundo acordo. Assim, como bem salientou a Comissão, uma eventual incompatibilidade não seria, do ponto de vista do direito internacional, uma causa de invalidade dos acordos bilaterais posteriores mas poderia eventualmente ser causa de um ilícito internacional da Comunidade perante as partes do acordo multilateral anterior.

Tratado (artigo 113.º) e foram-lhe, assim, directamente transferidas pelos Estados-Membros. Portugal deve, por conseguinte, ser considerado parte contratante não só dos acordos multilaterais OMC mas também das acordos bilaterais celebrados com a Índia e o Paquistão.

Em qualquer caso, no presente processo, parece evidente que o acordo entre a Comunidade e a Índia, tal como o acordo entre a Comunidade e o Paquistão, não só não têm qualquer incidência nas relações entre as partes contratantes dos dois acordos bilaterais e as que aderiram ao acordo OMC, como também não afectam os compromissos recíprocos assumidos no quadro das negociações internacionais. Quanto a este aspecto, o facto de um Estado-Membro da Comunidade, como Portugal, sofrer efeitos nocivos em virtude do conteúdo dos acordos bilaterais, não é pertinente, ao contrário do que sustenta o Governo português, para efeitos de exame da legalidade dos dois acordos bilaterais. Embora os Estados-Membros da Comunidade tenham participado autonomamente nos acordos OMC, dada a sua natureza de acordos mistos, não podem, no entanto, ser havidos como terceiros em relação a uma convenção bilateral, como as que estão em causa, celebrada pela Comunidade em momento posterior à entrada em vigor dos acordos multilaterais. Os acordos contestados foram, com efeito, celebrados pelo Conselho com base nas suas competências exclusivas em matéria de política comercial comum. Estas competências são-lhe expressamente atribuídas pelas disposições do

Do ponto de vista do conteúdo das fontes convencionais em causa, há que salientar que, ao contrário do que sustenta o Estado recorrente, os acordos bilaterais acentuam a integração dos mercados dos têxteis dos países contratantes e estão, por isso, em consonância com os objectivos dos acordos multilaterais invocados, quer do ponto de vista das suas relações recíprocas, quer do ponto de vista das suas relações com os outros países aderentes da OMC. Com efeito, resulta das declarações das partes, que a Índia e o Paquistão se propuseram oferecer como concessões iniciais dos processos de liberalização, a abertura de quotas do mercado irrisórias e que a negociação dos acordos bilaterais com estes Estados foi decidida precisamente para realizar o objectivo do acordo OMC, consistente na abertura gradual e completa dos respectivos mercados. Parece, portanto, que as modestas concessões iniciais que a Índia está obrigada a assegurar são de qualquer modo inferiores às previstas no acordo bilateral. O facto de a Índia, segundo este acordo, apesar de se comprometer a consolidar os direitos existentes (direitos estes que actualmente devem, aliás ser notificados ao secretariado da OMC), poder introduzir novos direitos não cumprindo assim o compromisso assumido de

consolidação não se inspira seguramente na lógica geral do sistema OMC. Porém, a introdução destes direitos não parece ter incidência no processo de liberalização dos têxteis previsto pelo acordo multilateral, dado o carácter eventual e provisório de uma medida deste tipo. Do mesmo modo, a possibilidade, prevista no acordo com a Índia, de este país conceder «licenças de importação especiais», segundo um processo descrito pelo Governo português e não contestado pelas outras partes contratantes — que prevê que os destinatários das licenças são os operadores indianos e não os exportadores, não segue as regras gerais de procedimento previstas no referido acordo multilateral. Apesar disso, essa disposição não parece prejudicar os efeitos do acordo OMC: com efeito, as licenças são requeridas para um determinado lapso de tempo (v. a coluna L.I.E. constante do anexo) e não abrangem a totalidade dos produtos.

No que se refere, pois, ao alegado «desequilíbrio» entre as prestações das partes contraentes, resulta do texto dos dois memorandos uma diferença evidente entre os momentos previstos para a abertura dos respectivos mercados. Os acordos consignam, com efeito, o compromisso da Comunidade de eliminar, antes da entrada em vigor do acordo OMC, as actuais restrições à importação de têxteis de produção artesanal e, além disso, de acolher favoravelmente eventuais pedidos de flexibilidade excepcional, isto é, de derrogações aos sistemas de contingentação das importações fixados pela Comunidade. Como contrapartida deste compromisso, o Paquistão

declara-se pronto a eliminar todas as restrições quantitativas relativas a uma determinada lista de produtos têxteis anexa ao acordo, enquanto a Índia se obriga apenas a não inserir novos direitos e, portanto, a não limitar no futuro a importação de produtos têxteis, reservando-se, no entanto, a faculdade de reintroduzir direitos específicos *ad valorem*, emitindo designadamente as referidas licenças especiais de importação. Este desequilíbrio, todavia, não é causa de invalidade do acordo, porquanto o direito internacional dos tratados não exige uma correspondência perfeita entre as prestações das partes contratantes e, além disso, porque as disposições da OMC — designadamente os artigos 4.º e 7.º do ATV invocados pelo Governo português — não vedam, nem sequer implicitamente, a celebração de acordos bilaterais com esse conteúdo, mas unicamente medidas que incidam sobre os efeitos dos acordos multilaterais limitando o processo de liberalização dos mercados previsto pelos acordos OMC. Ora, com base nas considerações que antecedem, considero que os acordos cuja legalidade é contestada não produzem esse efeito³⁰. Acresce que as disposições OMC invocadas não proibem, contrariamente ao que sustenta o Governo português, um sistema de flexibilidade, isto é, de derrogações aos contingentes de importação, como as previstas nos acordos com a Índia e com o Paquistão.

30 — Em apoio dos argumentos aduzidos para prova da ilegalidade do desequilíbrio entre as concessões das partes contratantes dos dois acordos bilaterais em causa, o Estado recorrente invoca, na réplica, violação do artigo XXVIII do GATT. Este fundamento não só foi extemporaneamente invocado, sendo portanto inadmissível, como não é fundado, visto que a referência às «concessions accordées sur une base de reciprocité et d'avantage mutuelle» constante do n.º 1 do referido artigo não se refere, em meu entender, à equivalência das prestações mas à reciprocidade na execução das obrigações assumidas em sede de GATT e, portanto, à efectiva observância das concessões admitidas com base neste acordo.

30. Quanto ao último aspecto de ilegalidade invocado pelo Governo português respeitante à violação da obrigação de publicação dos acordos internacionais constante do artigo x do GATT³¹, limito-me a remeter para quanto acima foi dito acerca da impropriedade da argumentação do Estado recorrente quanto a uma pretensa violação da mesma obrigação imposta pelo direito comunitário. É verdade que a decisão, acompanhada dos dois memorandos de acordo, foi publicada em data posterior à impugnação por Portugal dos acordos e só quatro meses depois da sua adopção, mas esse atraso, não sendo excessivamente prolongado, não justifica, do meu ponto de vista, a anulação da decisão por violação das normas internacionais invocadas.

31. b) Passo a examinar, de seguida, os fundamentos do recurso respeitantes à violação dos princípios do direito comunitário relacionados com os argumentos invocados a propósito da alegada contradição entre os acordos bilaterais celebrados com a Índia e o Paquistão e os acordos OMC. Trata-se dos fundamentos relativos a violação do princípio da cooperação leal nas relações entre a Comunidade e os Estados-Membros, a violação do princípio da tutela da confiança legítima, a violação do princípio da coesão económica e social e, por último, de violação do princípio da igualdade entre operadores económicos.

31 — O artigo x prevê designadamente que: «Les accords intéressant la politique internationale et qui seraient en vigueur entre le gouvernement ou un organisme gouvernemental de toute partie contractante et le gouvernement ou un organisme gouvernemental d'une autre partie contractante seront également publiés».

32. No que respeita ao fundamento baseado em [violação] da cooperação leal entre as instituições comunitárias e os Estados-Membros, o Governo português afirma que os acordos bilaterais foram celebrados sem ter em conta a sua posição a respeito da abertura do mercado comunitário à Índia e ao Paquistão. O Estado recorrente recorda que declarou por várias vezes a sua vontade de só aderir aos acordos OMC no caso de a Comunidade não derrogar os compromissos assumidos no quadro multilateral, propondo a estes dois Estados terceiros concessões de abertura do mercado em quotas superiores às admitidas no quadro da OMC. Estas posições teriam sido oficialmente expressas, em especial, na reunião do Conselho de 15 de Dezembro de 1993 na qual foi decidida a adesão aos acordos OMC, e na carta de 7 de Abril de 1994 do Ministro dos Negócios Estrangeiros português ao Conselho³². Apesar das declarações do Estado

32 — Nesta carta de 7 de Abril de 1994 do Ministro dos Negócios Estrangeiros, pode ler-se: «L'acceptation de ce compromis par le Portugal, y compris le démantèlement de l'accord multifibres, était étroitement subordonnée au respect de trois conditions: l'ouverture effective et généralisée de tous les marchés, le renforcement des règles et de la discipline du GATT, et l'utilisation du système communautaire des préférences généralisées comme instrument de rééquilibrage face aux éventuels écarts de pays tiers. C'est avec inquiétude que je constate, précisément dans le secteur textile, une évolution défavorable, certaines parties contractantes ne s'acquittant pas des obligations qu'elles ont contractées, en refusant d'ouvrir leurs marchés. Je me réfère concrètement aux cas de l'Inde et du Pakistan qui, jusqu'à présent, n'ont toujours pas présenté leurs offres. Il convient que l'Union européenne, agissant en l'occurrence par l'intermédiaire de la Commission, exige de nos partenaires qu'ils respectent intégralement les obligations qu'ils ont contractées le 15 décembre, sur la base des orientations fixées par le Conseil. Vous comprendrez que toute négociation de ces engagements est inacceptable, et qu'aucune autre concession ne peut être admise de la part de l'Union européenne, en particulier dans les secteurs les plus sensibles, tel celui du textile et des vêtements».

recorrente, o Conselho teria negociado os acordos com a Índia e com o Paquistão prevendo uma aceleração do processo de abertura do mercado dos têxteis e, por esta via, o desmantelamento dos contingentes pautais comunitários para estes produtos.

ser adoptado, não maioria qualificada, mas unanimidade.

O Conselho não contesta a descrição dos factos efectuada pelo Governo português, mas sublinha que as posições expressas por este Governo, designadamente na carta do Ministro dos Negócios Estrangeiros de 7 de Abril de 1994, têm natureza política e que estiveram na origem da adopção do Regulamento n.º 852/95, pelo qual o Conselho concedeu uma série de dotações à indústria têxtil portuguesa³³. A instituição recorrida alega que, constituindo a decisão impugnada um acto de política comercial, podia ser adoptada por maioria qualificada dos membros do Conselho (artigo 113.º, n.º 4, do Tratado). Ora, reconhecer a essa posição de Portugal relevância para efeitos de adopção da decisão implicaria pôr em discussão a base legal do acto impugnado, visto que o acto requereria, nesse caso, para

A argumentação do Conselho parece procedente. A posição assumida pelo Governo português e, em especial, a referida declaração do ministro de 7 de Abril de 1994 tem, com efeito, natureza meramente política e não pode, pois, como tal ter relevância para efeitos de apreciação da legalidade da decisão. Mesmo que se considerasse que essa tomada de posição tem efeitos jurídicos, estes constituiriam mais provavelmente uma reserva formulada por Portugal à adesão aos acordos OMC e não poderia, portanto, comprometer a validade dos acordos bilaterais impugnados. Há que salientar ainda que o princípio invocado de cooperação entre as instituições e os Estados se destina a garantir a realização dos objectivos do Tratado, mas não se aplica à escolha da base legal dos actos comunitários e portanto também não ao procedimento legislativo a seguir para a sua adopção³⁴. No caso ora em apreço, a decisão impugnada é manifestamente um acto de política comercial comum, que pode ser adoptado por maioria qualificada nos termos do artigo 113.º, n.º 4, do Tratado. De onde se conclui que a posição contrária do Governo de um Estado-Mem-

33 — Regulamento (CE) n.º 852/95 do Conselho, de 10 de Abril de 1995, relativo a uma contribuição financeira a favor de Portugal para um programa específico de modernização da indústria dos têxteis e do vestuário (JO L 86, p. 10).

34 — Quanto à aplicação à acção das instituições comunitárias da obrigação de cooperação leal, a que se refere o artigo 5.º do Tratado, v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento (230/81, Recueil, p. 255, n.º 36 a 38), e de 22 de Setembro de 1988, França/Parlamento (358/85 e 51/86, Colect., p. 4821, n.º 34 a 36), e o despacho do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1990, Imm., Zwartveld e o. (C-2/88, Colect., p. I-3365, n.º 17 a 21).

bro não implica qualquer vício susceptível de justificar a anulação. Este fundamento de anulação não procede, portanto.

negociações bilaterais com estes dois países terceiros.

33. Além disso, segundo o Governo português, o Conselho, ao adoptar a decisão impugnada, teria violado o princípio da tutela da confiança legítima: os acordos celebrados com a Índia e com o Paquistão implicariam uma forte aceleração do processo de liberalização do comércio dos produtos provenientes desses Estados, frustrando todas as expectativas que os operadores comunitários do sector teriam adquirido graças ao processo gradual de abertura do mercado previsto nos acordos OMC, designadamente no acordo ATV, e na legislação comunitária em vigor, especialmente o Regulamento n.º 3030/93 na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 3289/94, que transpõe em direito comunitário o negociado através do acordo ATV. O Conselho salienta quanto a este aspecto que os acordos bilaterais não afectam em termos substanciais o conteúdo dos compromissos assumidos em sede multilateral, visto que tanto a progressiva abertura dos mercados das partes contratantes como a possibilidade de conceder flexibilidades excepcionais, isto é, derrogações aos limites quantitativos das importações, não alteram muito o quadro consagrado nos acordos OMC. O Conselho duvida que os operadores do sector tivessem podido ignorar a abertura de negociações bilaterais da Comunidade com a Índia e o Paquistão para a celebração de acordos sobre o comércio dos têxteis, considerando que já em Dezembro de 1993, o director-geral do GATT tinha convidado a Comunidade a fechar as

A este propósito, considero necessário tecer duas considerações. Em primeiro lugar, recorro que uma regulamentação como a que está em causa relativa a quotas gerais de importação para determinadas categorias de produtos, não pode conduzir à constituição na esfera dos operadores económicos individuais de expectativas concretas e específicas susceptíveis de implicar confiança legítima em que a regulamentação em vigor não será objecto de alterações. Com efeito, segundo jurisprudência constante, o respeito do princípio da confiança legítima não pode justificar a intangibilidade de uma disciplina normativa, designadamente em sectores — como é o caso do da importação de têxteis — nos quais é necessário e, por isso, razoavelmente previsível, a contínua actualização das regras em função das mudanças de situação económica³⁵. Em segundo lugar, quero salientar que, embora resulte dos termos dos acordos bilaterais que, em virtude das várias etapas de abertura do mercado comunitário e da expressa possibilidade de serem concedidas derrogações aos contingentes pautais de importação, a Comunidade concedeu uma abertura do mercado comunitário mais rápida do que o previsto nos acordos multilaterais, tal não implica, no entanto, tendo em conta o alcance das diferenças no tempo previstas para a liberalização, como já se disse, um real conflito com as disposições OMC e designadamente com as do ATV. O que tem como consequência que não se detectam

35 — V., a este respeito, as conclusões que apresentei em 16 de Julho de 1998 relativas ao processo C-159/96 (acórdão de 19 de Novembro de 1998, Portugal/Comissão, Colect., p. I-7379, n.º 79 a 81).

diferenças de tratamento apreciáveis entre os produtos indianos e paquistaneses, por um lado, e os provenientes de outros Estados que aderiram à OMC, por outro, ou, em qualquer caso diferenças tais que impliquem o desrespeito das expectativas dos operadores interessados.

34. Portugal invoca, a seguir, violação do princípio da coesão económica e social consagrado nos artigos 2.º, n.º 3, alínea j), e 130.º-A a 130.º-E do Tratado. Segundo Portugal, o facto de a Comunidade não se ter atido à política expressa no momento das negociações das convenções multilaterais, durante as quais tinham sido ponderados os interesses dos operadores económicos das várias áreas comunitárias, acabou por penalizar uma determinada categoria de operadores e precisamente a indústria têxtil portuguesa. Isto teria efectivamente implicado a necessidade de adoptar o Regulamento n.º 852/95 pelo qual foram atribuídos financiamentos a favor dos operadores portugueses do sector.

Este fundamento parece-me manifestamente infundado. É verdade que a Comunidade na sua acção, sobretudo legislativa, está subordinada à exigência de garantir, como se encontra expressamente previsto nos artigos 2.º e 3.º do Tratado, a coesão económica e social, mas este objectivo político não constitui um princípio de direito e portanto uma medida da legalidade dos actos comunitários. De onde se conclui que, no presente caso, a decisão

não pode ser anulada pelo simples facto de prejudicar a posição no mercado de uma categoria de operadores económicos situada numa determinada área do território comunitário.

35. Estas considerações levam a julgar igualmente infundado o último fundamento invocado pelo Estado recorrente, relativo a violação do princípio da igualdade entre operadores económicos. O Governo português sustenta, a este propósito, que a decisão impugnada favorece os produtores de lã em relação aos produtores de algodão, visto que no acordo bilateral se concede a abertura do mercado indiano unicamente em relação à primeira categoria de produtos. Em meu entender, uma decisão como a ora em causa, respeitante a contingentes de importação, que tenha efeitos tais que favoreçam uma determinada categoria de produtores, penalizando os que operam no mesmo sector mas em diferentes mercados, não pode ser havida como uma acto ilegal devido a um alegado tratamento discriminatório dos destinatários do acto. O princípio da não discriminação, com efeito, impõe ao legislador comunitário que «situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente»³⁶. No presente caso, os operadores do sector agem em dois mercados distintos, o da lã e o do algodão e, por isso, um eventual prejuízo económico de uma das duas categorias de produtores não implica violação do princípio da não discriminação.

36 — V., designadamente, o acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, já várias vezes referido, n.º 67.

Conclusão

36. Atendendo a tudo o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça:

- negar provimento ao recurso;

- condenar a República Portuguesa no pagamento das despesas da instância suportadas pelo Conselho;

- deixar a cargo de cada um dos intervenientes as suas próprias despesas.