

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
15 de Julho de 1960 *

No processo 25/59,

Governo do Reino dos Países Baixos, representado por W. Riphagen, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, assistido por P. Sanders, advogado em Roterdão, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos,

apoiado por

recorrente,

- 1) **De Coöperatieve Vervoersonderneming Inter-Limburg GA**, de Venlo, representada pelo seu conselho directivo, composto por F. G. van der Ven, presidente, G. W. Helmes, vice-presidente, e F. Faessen, membro,
- 2) **Reinhold Coumans**, proprietário da empresa de transporte R. Coumans, de Geben,
- 3) **A sociedade em nome colectivo M. Overdorp en Zoon**, de Velsen- Ijmüden, representada pelos seus sócios-gerentes Machiel Overdorp e Leendert Overdorp,
- 4) **De Rotterdamsche Droogdokmaatschappij NV**, de Roterdão, representada pelo seu director Kornelis van der Pols,
- 5) **De Vereniging van Metaal-Industrieën**, de Haia, com personalidade jurídica, representada, segundo os estatutos, pelo doutor J. C. Hooykaas, presidente geral, e M. Heinsius, secretário,

assistidas pelo advogado G. de Grooth, professor extraordinário na Universidade Estatal de Leyde, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de J. Loesch,

intervenientes,

* Língua do processo: neerlandês.

contra

Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, representada pelo seu consultor jurídico R. Baeyens, na qualidade de agente, assistido por C. R. C. Wijckerheld Bisdom, advogado no Hoge Raad der Nederlanden, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sua sede, 2, place de Metz,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão n.º 18/59, de 18 de Fevereiro de 1959, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 7.3.1959 (p. 287 e segs.), relativa à publicação ou à comunicação à Alta Autoridade das tabelas, preços e disposições tarifárias de qualquer natureza, aplicados aos transportes rodoviários de carvão e de aço efectuados por conta de outrem na Comunidade,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: A. M. Donner, presidente, L. Delvaux e R. Rossi, presidentes de secção, O. Riese e Ch. L. Hammes, juizes,

advogado geral: K. Roemer

secretário: A. Van Houtte

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

I — Antes de analisar o mérito da causa, convém examinar a base legal da decisão adoptada (1) e o processo que levou à sua promulgação (2).

1. A base legal da decisão resulta claramente do seu título, que a define como «relativa à publicação ou à comunicação à Alta Autoridade das tabelas, preços e disposições tarifárias de qualquer natureza, aplicados aos transportes rodoviários de carvão e de aço efectuados por conta de outrem na Comunidade», reproduzindo, assim, os termos do terceiro parágrafo do artigo 70.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, cuja execução procura regulamentar.

Os seus considerandos indicam igualmente que é a execução desse artigo que constitui o objecto da decisão.

2. De um ponto de vista formal, a decisão apresenta-se como uma aplicação do primeiro parágrafo do artigo 88.º e identifica-se com a decisão fundamentada pela qual a Alta Autoridade, nos termos dessa disposição, está habilitada a declarar verificado o incumprimento por um Estado-membro de uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

II — Por conseguinte, privado dos fundamentos acessórios invocados em ambos os sentidos pelos litigantes, o problema central que suscita o recurso de anulação da Decisão n.º 18/59 é o de saber (A) quanto à substância, quais os poderes de regulamentação de que dispõe a Alta Autoridade em matéria de transportes com base no terceiro parágrafo do artigo 70.º, (B) quanto à forma, se o artigo 88.º, escolhido pela Alta Autoridade para fundamentar esses poderes, pode ser legalmente utilizado para esses fins e (C) sendo esse o caso, se esse artigo foi aplicado segundo as regras previstas.

A — Se o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço contém normas — como as referidas pelo legislador nacional — susceptíveis de serem executadas imediatamente nos Estados-membros, impondo-se essa execução de pleno direito na sequência da sua recepção no direito interno dos países membros em virtude da ratificação do Tratado, contém outras disposições que, pelo contrário, exigem medidas de execução prévias à sua aplicação.

Assim ocorre com o terceiro parágrafo do artigo 70.º do Tratado, que, estabelecendo embora em matéria de transportes uma norma concreta, válida tanto para os Estados-membros como para a Alta Autoridade, necessita de medidas de execução prévias para poder ser aplicada aos sujeitos de direito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Em relação a estes últimos, convém averiguar se o Tratado atribui uma competência regulamentar à Alta Autoridade, seja *expressis verbis* (1), seja tacitamente (2).

1. Do teor do terceiro parágrafo do artigo 70.º resulta que «as tabelas, preços e disposições tarifárias de qualquer natureza, aplicados aos transportes de carvão e de aço em cada Estado-membro e entre os Estados-membros, serão publicados ou dados a conhecer à Alta Autoridade».

Necessário é, pois, constatar o silêncio dessa disposição quer no que respeita às modalidades da sua aplicação quer às medidas de execução que supõe e que, claramente, não atribui à Alta Autoridade qualquer competência para tomar decisões a este respeito.

De resto, a leitura conjugada do terceiro parágrafo do artigo 70.º e do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 60.º revela que, em matéria similar, o Tratado completou a obrigação de publicação prevista no artigo 60.º com a atribuição à Alta Autoridade da competência para proceder à sua aplicação, prescrevendo que essa publicação deve ser feita «na medida e pela forma determinadas pela Alta Autoridade, após consulta do Comité Consultivo».

O facto de o Tratado, para a publicação das tabelas de preços e condições de venda aplicadas no mercado comum, ter atribuído expressamente à Alta Autoridade uma competência normativa, prevendo mesmo o controlo do Comité Consultivo, deve ser entendido como a prova da importância que atribui à matéria e à sua regulamentação por parte da Alta Autoridade.

A inexistência, no artigo 70.º, de uma disposição *ad hoc* mostra, pelo contrário, que, no domínio dos transportes, a letra do Tratado recusa à Alta Autoridade qualquer poder de decisão executória.

2. Face à adopção pelo Tratado de uma atitude divergente quanto a duas situações que, contudo, são paralelas, convém ainda verificar (a) se não resultará implicitamente de outras normas do Tratado ou (b) da sua economia em geral a atribuição à Alta Autoridade de uma competência normativa.

Com efeito, a doutrina e a jurisprudência concordam em admitir que as normas que um Tratado institui implicam necessariamente as normas úteis ou razoáveis necessárias à sua aplicação.

a) No caso em análise, a Alta Autoridade sustenta, em primeiro lugar, que as disposições do artigo 60.º, n.º 2, alínea a), que prescrevem a publicidade das tabelas de preços e condições de venda dos produtos da competência da Comu-

nidade Europeia do Carvão e do Aço, postulam implicitamente a publicação das tabelas, preços e disposições tarifárias aplicados aos transportes desses mesmos produtos.

Segundo a Alta Autoridade, sem essa publicação, a publicidade dos preços será inoperante e não terá utilidade para os interessados.

Estes, para poderem alinhar os seus preços e manter uma concorrência sã, não poderão ignorar o factor importante que constitui o preço dos transportes para a determinação da oferta no mercado comum.

Segundo esta tese, a obrigação de publicar os preços tem como corolário a obrigação de publicar as tarifas dos transportes e esta obrigação decorre implicitamente das noções de «preços» e de «condições de venda» a que faz referência o artigo 60.º

De direito e de facto, é inexacto que no artigo 60.º as expressões «preços» e «condições de venda» englobem as de mercadorias e transportes.

Com efeito, o vendedor só pode ser obrigado a publicar os seus próprios preços e não os preços praticados por uma empresa de transportes.

Na medida em que incumba ao vendedor pagar o frete ao transportador, tratar-se-á de um elemento do preço de custo para o vendedor.

O vendedor não tem a obrigação de tornar públicos os elementos do seu preço de custo.

A argumentação da Alta Autoridade, que se baseia na incontornável premissa que constitui a necessidade da publicação das tarifas dos transportes pela necessidade de conhecer os preços, é, de resto, contrariada pela sua própria atitude face ao disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 60.º

De facto, ao proceder à regulamentação da medida e das formas prescritas para a publicação das tabelas de preços e condições de venda, se fosse exacto o ponto de vista que ora defende, isto é, se o preço de venda englobasse o dos transportes, teria podido prever nas respectivas decisões (n.ºs 3/53, 30/53, 31/53 e 1/54 a 3/54) que o custo dos transportes fosse tratado como elemento do preço.

Contudo, não o fez.

Se é certo que nas «comunicações» que acompanharam algumas das referidas decisões relativas à publicidade dos preços a Alta Autoridade se refere aos custos dos transportes, apenas o fez, no entanto, para alinhar o preço do aço pelo preço praticado por outra empresa e, mesmo nessa hipótese, teve em consideração o preço realmente pago, que não necessita de publicação antecipada, mas apenas de um controlo *a posteriori*.

b) De outro ponto de vista, também não é possível concluir do princípio básico do Tratado que, garantindo a liberdade económica no domínio da concorrência, tenda em menor medida à restrição dos seus abusos pela via da proibição de toda e qualquer discriminação — proibição cuja fiscalização incumbe à Alta Autoridade — numa correlação orgânica e funcional entre a obrigação de publicar os preços dos produtos e a de publicar o custo dos transportes.

Com efeito, se é exacto que, por força de um princípio geral, consagrado, de resto, quanto aos transportes, no artigo 70.º, a fiscalização das discriminações e a sua repressão incumbem à Alta Autoridade, não se pode no entanto deduzir desse princípio que esta esteja habilitada a exercer um poder de decisão nos termos de uma fiscalização antecipada mediante a obrigação da publicidade das tabelas ou dos preços, dado que semelhante competência é excepcional e pressupõe uma limitação da soberania dos Estados-membros que, nesta matéria, o Tratado não consagra expressa ou implicitamente.

É, pois, necessário recusar o reconhecimento à Alta Autoridade da competência para proceder à execução, por meio de decisão, das disposições do terceiro parágrafo do artigo 70.º

B — Embora o terceiro parágrafo do artigo 70.º não confira à Alta Autoridade, expressa ou implicitamente, um poder de decisão para a execução das suas disposições, convém ainda analisar se o artigo 88.º do Tratado, de que se socorreu, podia legalmente ser aplicado para essa finalidade.

Nos termos do artigo 14.º do Tratado, «para o desempenho das atribuições que lhe são conferidas... a Alta Autoridade toma decisões e formula recomendações...».

As formas de exercício do seu poder executivo encontram-se, pois, definidas e circunscritas por esta disposição, no sentido de que o exercício da competência

regulamentar, nos casos em que incumbe à Alta Autoridade, se efectua por meio de decisões que são «obrigatórias em todos os seus elementos», enquanto que nos casos em que esta competência regulamentar lhe é recusada e permanece do foro dos Estados, a Alta Autoridade, se pretender recordar aos Estados as suas obrigações, apenas dispõe da recomendação, sem lhes poder concomitantemente impor a sua própria escolha quanto aos meios.

Nem a letra nem a economia do artigo 88.º permitem à Alta Autoridade prevalecer-se das suas disposições para exercer uma competência regulamentar concorrente com as competências que resultam do Tratado, que devem ser exercidas como dispõe o artigo 14.º

a) Com efeito, os termos do artigo 88.º só atribuem à Alta Autoridade competência para declarar verificado o incumprimento por parte de um Estado de uma obrigação que o Tratado lhe imponha.

Essa obrigação resulta necessariamente ou de uma disposição imperativa ou de uma decisão ou recomendação anteriores à aplicação desse artigo.

A «decisão fundamentada» que refere o primeiro parágrafo do artigo 88.º apenas pode ter por objecto a mera verificação do incumprimento, estando excluída qualquer eficácia regulamentar própria.

Sustentar o contrário equivale a reconhecer à Alta Autoridade uma competência regulamentar que exorbita do âmbito do direito comunitário no que se refere às competências respectivas dos Estados-membros.

O dever de fundamentação que impõe o primeiro parágrafo do artigo 88.º deve servir para justificar a verificação do incumprimento e o prazo aí estabelecido fixa o limite temporal em que deve ser assegurada a execução, não de uma obrigação criada pela decisão tomada com base nesse artigo, mas de uma obrigação preexistente à decisão.

Se fosse possível assimilar a «decisão» referida no artigo 88.º à decisão, na acepção do artigo 14.º, pela qual a Alta Autoridade executa as missões que lhe estão confiadas, compreender-se-ia mal como é que uma norma estabelecida ao abrigo do artigo 88.º seria susceptível de recurso de plena jurisdição, comportando a invocação de quaisquer fundamentos, não apenas relativos à legalidade, mas ainda a qualquer razão justificativa da não execução, enquanto que as decisões adoptadas

pela forma prevista no artigo 14.º permaneceriam sujeitas às normas e aos prazos de recurso restritos que constam do artigo 33.º

b) O artigo 88.º prevê os meios de execução e constitui a *ultima ratio* que permite fazer prevalecer os interesses comunitários consagrados no Tratado face à inércia e à resistência dos Estados-membros.

Trata-se de um processo que ultrapassa de longe as normas de direito internacional clássico até agora admitidas para assegurar a execução das obrigações dos Estados.

Portanto, o artigo 88.º é de interpretação estrita.

Embora os governos devam seguir, em relação às decisões e recomendações da Alta Autoridade, as vias de recurso previstas no Tratado, respeitando as formas e os prazos estabelecidos, tendo deixado de poder arguir *a posteriori* a irregularidade ou a nulidade dessas medidas quando a Alta Autoridade proceda à aplicação do disposto no artigo 88.º, a Alta Autoridade, pelo seu lado, deve utilizar, no exercício da sua competência «legislativa», os meios de que dispõe nos termos do artigo 14.º do Tratado.

A Alta Autoridade não pode escolher entre essa competência «legislativa» e o processo de verificação e declaração de um incumprimento, para cuja regulamentação foi instituído o artigo 88.º

De forma alguma pode aplicar esse artigo para fins cuja realização directa por via de decisão o Tratado lhe recusa.

c) De facto, a Alta Autoridade não pode, de resto, afirmar que a decisão impugnada apenas declara verificado um incumprimento do Estado neerlandês nos termos do artigo 88.º, encontrando-se já especificadas na carta de 12 de Agosto de 1958, dirigida a esse Estado, as obrigações que a decisão impugnada sustenta não terem sido cumpridas.

De facto, o título da decisão impugnada contradiz essa afirmação e estabelece claramente que ela prossegue uma finalidade regulamentar que o terceiro parágrafo do artigo 70.º não comporta.

A conjugação do artigo 1.º com os artigos seguintes da decisão impugnada mostra igualmente que, neste caso, não pode tratar-se de uma mera declaração de incumprimento.

Com efeito, a decisão impugnada não podia considerar como incumpridas as obrigações que refere a carta de 12 de Agosto de 1958, porque, de facto, não são idênticas às indicadas na própria decisão.

Foi, pois, ilicitamente e violando o artigo 88.º que a Alta Autoridade estabeleceu disposições regulamentares para a execução do terceiro parágrafo do artigo 70.º ao abrigo do disposto no artigo 88.º, desse modo violando não apenas este último artigo do Tratado, mas ainda procedendo a um desvio do processo aí previsto para a sua execução, de modo a exercer uma competência regulamentar que não lhe foi conferida.

C — Embora uma competência regulamentar directa, permitindo aplicar as disposições do terceiro parágrafo do artigo 70.º, tenha sido recusada à Alta Autoridade, quer pela letra e natureza desse artigo quer pela letra e economia do artigo 88.º, cabe ainda verificar se a decisão impugnada pode ser considerada, como sustenta a Alta Autoridade, não como uma regulamentação autónoma, mas como uma «decisão fundamentada» que declara verificado um incumprimento.

Nesta hipótese, teria sido a carta de 12 de Agosto de 1958 que teria dado oportunidade aos Estados-membros em geral e ao Estado recorrente em particular de apresentarem as suas observações sobre a obrigação cujo incumprimento a decisão impugnada verifica.

A este respeito, a análise da carta enviada em 12 de Agosto de 1958 pela Alta Autoridade ao Governo neerlandês revela que esta formula certas exigências quanto a determinadas medidas regulamentares que deveriam tomar os governos em matéria de transportes rodoviários, exigências que comportam uma obrigação quanto ao fim que estabelecem, que é o de cumprir a obrigação de proceder à publicidade das tabelas, preços e disposições tarifárias de qualquer natureza aplicados aos transportes rodoviários, obrigação que, segundo a Alta Autoridade, resulta do terceiro parágrafo do artigo 70.º do Tratado.

Em carta de 29 de Novembro de 1958, o ministro neerlandês dos Transportes e das Obras Públicas expôs as medidas que entendia adequadas para atingir os objectivos visados, ou seja, cumprir as disposições do artigo 70.º do Tratado em matéria de transportes rodoviários.

Essas medidas foram, de resto, concretizadas no decreto real de 24 de Dezembro de 1958.

Contudo, a Alta Autoridade, dado que a sua carta de 12 de Agosto de 1958 inseria uma referência cominatória ao artigo 88.º, primeiro parágrafo, do Tratado e o decreto real de 24 de Dezembro de 1958 não lhe parecia satisfazer as exigências do terceiro parágrafo do artigo 70.º do Tratado, reagiu às observações formuladas pelo ministro neerlandês dos Transportes e das Obras Públicas adoptando a Decisão n.º 18/59, de 18 de Fevereiro de 1959, «relativa à publicação ou à comunicação à Alta Autoridade das tabelas, preços e disposições tarifárias de qualquer natureza aplicados aos transportes rodoviários de carvão e de aço efectuados por conta de outrem na Comunidade», baseada no primeiro parágrafo do artigo 88.º

Declara verificado que nenhum dos Estados-membros cumpriu com as suas obrigações para com a Comunidade, dado não se terem conformado incondicionalmente com uma das três «possibilidades» que tinha preconizado.

a) Para que essa verificação fosse formalmente legal, a Alta Autoridade deveria ter previamente dado oportunidade ao Estado neerlandês para apresentar as suas «observações», conforme prevê o artigo 88.º, primeiro parágrafo.

A Alta Autoridade crê ter satisfeito essa condição, vendo essas «observações» no que consta da carta do ministro dos Transportes das Obras Públicas de 29 de Novembro de 1958, fundamentando-se para isso no facto de na carta de 12 de Agosto de 1958 constar *in fine* uma referência ao primeiro parágrafo, segundo período, do artigo 88.º do Tratado.

O Tribunal não pode, contudo, considerar esta troca de correspondência como representando a formulação das observações definitivas prévias à grave medida que representa a verificação de um incumprimento das obrigações convencionais de um Estado, e isto tanto menos quanto a posição adoptada pelo Governo neerlandês visava os objectivos impostos pelo artigo 70.º e correspondia a um dos meios sugeridos pela Alta Autoridade para os atingir.

Com efeito, não basta que uma adjunção a uma sugestão imperativa se refira ao primeiro parágrafo do artigo 88.º para que se possa admitir que todo o ponto de vista contrário, expresso por um governo cuja opinião diverge da da Alta Autoridade quanto aos meios aptos a alcançar os objectivos que esta prossegue, deva ser desde logo considerado como representando as observações referidas no artigo 88.º, primeiro parágrafo, e como esgotando os seus argumentos quanto à determinação das obrigações que real ou supostamente lhe incumbem por força do Tratado.

Este caso é um bom exemplo de que isso assim é, dado que, essencialmente, a Alta Autoridade só podia referir-se ao fim imposto à diligência do Estado e devia deixar a escolha dos meios à discrição do Governo neerlandês.

De facto, seria inconcebível que a atitude divergente, embora muito compreensiva, seguida de um início de execução legislativa por meio do decreto real de 24 de Dezembro de 1958, do Governo neerlandês face às «possibilidades» preconizadas pela Alta Autoridade, possa ter revestido o alcance de observações apresentadas face a um incumprimento preciso ou, pelo menos, juridicamente, precisado de modo suficiente.

Isso é tanto menos admissível quanto os debates na audiência revelaram uma recíproca identidade de pontos de vista.

Não tendo a Alta Autoridade dado oportunidade ao Governo neerlandês para apresentar as suas observações, como prevê o artigo 88.º, é fundadamente que o recorrente arguiu a nulidade da decisão por violação de uma formalidade essencial, na medida em que nela se dá por verificado o incumprimento pelo Estado neerlandês de uma obrigação que lhe incumbiria por força do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

b) A violação do Tratado pela decisão impugnada resulta ainda da errada aplicação jurídica que fez do artigo 88.º

De facto, a verificação do incumprimento por parte do Estado recorrente só podia incidir sobre a única obrigação que lhe incumbia, ou seja, a de procurar atingir o objectivo visado no terceiro parágrafo do artigo 70.º

Na decisão adoptada, todavia, o suposto incumprimento é deduzido da verificação de que as medidas adoptadas pelo Governo neerlandês não eram de natureza a alcançar o objectivo do terceiro parágrafo do artigo 70.º, pela simples razão de que não reproduziam incondicionalmente uma das três possibilidades que a Alta Autoridade tinha por únicas idóneas.

Ao fazê-lo, a Alta Autoridade limitou-se a verificar o incumprimento no que se refere aos meios que tinha indicado, enquanto que, no presente processo, deveria ter, do ponto de vista jurídico, tentado verificar em que medida se estaria perante um incumprimento quanto à prossecução dos objectivos fixados.

Desse modo, violou simultaneamente os artigos 88.º e 70.º do Tratado.

III — Nestas circunstâncias, e sem que seja necessário analisar os outros argumentos apresentados pelo recorrente e pelos intervenientes, há que anular a Decisão n.º 18/59 da Alta Autoridade.

Quanto às despesas

Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento Processual, a Alta Autoridade deve ser condenada nas despesas, incluindo as das intervenções.

Pelos fundamentos expostos,

vistos os autos,

ouvido o relatório do juiz-relator,

ouvidas as alegações das partes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral,

vistos os artigos 4.º, 14.º, 60.º, 70.º e 88.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço,

visto o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço,

visto o Regulamento Processual do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

A Decisão n.º 18/59 da Alta Autoridade, de 18 de Fevereiro de 1959, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 7.3.1959, relativa à publi-

cação ou à comunicação à Alta Autoridade das tabelas, preços e disposições tarifárias de qualquer natureza aplicados aos transportes rodoviários de carvão e de aço efectuados por conta de outrem na Comunidade, é anulada.

A Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço é condenada nas despesas, incluindo as das intervenções.

Donner

Delvaux

Rossi

Riese

Hammes

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Julho de 1960.

O secretário

O presidente

A. Van Houtte

A. M. Donner