

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
KARL ROEMER

apresentadas em 16 de Junho de 1964 *

Sumário

Introdução (factos, pedidos das partes)	143
Discussão jurídica	145
I — A medida diz directamente respeito às recorrentes?	145
II — A medida diz individualmente respeito às recorrentes?	149
III — Resumo	151
IV — Conclusões	152

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

As recorrentes são sociedades comerciais de direito alemão que compram e vendem cereais e forragem na Alemanha e no estrangeiro. Tendo em vista uma importação a prazo de milho de França, em Janeiro de 1964, apresentaram em 1 de Outubro de 1963 pedidos conformes de certificados de importação ao organismo de importação e armazenagem de cereais e forragem (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel), em Frankfurt am Main (organismo alemão de intervenção, nos termos da lei de 26 de Julho de 1962, adoptada em execução do Regulamento n.º 19, BGBl. I, p. 455). Sobre os certificados a ser atribuídos incidiriam direitos niveladores à taxa zero, conforme calculado, em 30 de Setembro de 1963 e para 1 de Outubro de 1963, pelo Einfuhr- und Vorratsstelle, com base no preço franco fronteira fixado pela Comissão, na sua decisão de 27 de Setembro de 1963, para o período de 1 a 6 de Outubro de 1963. É pacífico que o correspondente aviso estava

afixado nas instalações do Einfuhr- und Vorratsstelle para conhecimento dos interessados no momento em que as recorrentes apresentaram os seus pedidos.

Após a apresentação dos pedidos, ou seja, na tarde de 1 de Outubro, a tabela foi retirada antes da hora de encerramento do Einfuhr- und Vorratsstelle e substituída pela seguinte comunicação:

«As tabelas das taxas dos direitos niveladores França e França/Sarre são temporariamente retiradas, devido à rectificação dos preços franco fronteira pela Comissão da CEE em Bruxelas.»

Tal como tomámos conhecimento no decurso do processo, a Comissão fixou, em 1 de Outubro de 1963, um novo preço franco fronteira para as importações de milho provenientes de França; esse preço era aplicável a partir de 2 de Outubro.

* Língua original: alemão.

Embora as recorrentes preenchessem todas as condições necessárias para a concessão dos certificados de importação no momento da apresentação dos pedidos, aqueles não foram emitidos. As recorrentes receberam cartas do Einfuhr- und Vorratsstelle, de 3 de Outubro de 1963, que lhes anunciavam que os seus pedidos não seriam satisfeitos; nenhum certificado de importação podia ser atribuído.

As cartas referiam-se a uma comunicação publicada no *Bundesanzeiger* n.º 185, de 3 de Outubro de 1963, segundo a qual, até nova ordem, os pedidos de certificados de importação de milho apresentados a partir de 1 de Outubro de 1963 ao Einfuhr- und Vorratsstelle não teriam seguimento, pois, em 1 de Outubro de 1963, o Governo Federal tinha tomado medidas de protecção ao abrigo do artigo 9.º da lei alemã adoptada em execução do Regulamento n.º 19 do Conselho de Ministros da CEE, conjugado com o artigo 22.º desse regulamento. Essa comunicação não permite determinar com exactidão a que horas o Governo Federal adoptou as medidas de protecção nem de que ministério ou organismo do Governo Federal emana.

De acordo com declarações da Comissão durante o processo, as medidas de protecção foram-lhe notificadas pelo Governo Federal durante o dia 1 de Outubro de 1963.

Em 11 de Outubro de 1963, foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, p. 2479, uma decisão da Comissão dirigida à República Federal, autorizando o Governo Federal, ao abrigo do artigo 22.º do Regulamento n.º 19, a manter até 4 de Outubro de 1963 inclusive as medidas de protecção notificadas à Comissão e que consistiam na suspensão, a partir de 1 de Outubro de 1963, da emissão de certificados de importação de milho, etc., proveniente de Estados-membros

e de países terceiros. Esta decisão tem a data de 3 de Outubro de 1963.

Estes são os dados relativos ao decurso aparente dos acontecimentos com importância para o litígio. No que diz respeito aos restantes elementos de facto, remetemos para o relatório pormenorizado do juiz-relator bem como para os textos legais, regulamentares e avisos administrativos referidos pelas partes nas suas alegações. Além disso, durante o exame jurídico do caso, teremos ocasião de realçar outros factos desta complicada matéria.

As empresas comerciais acima mencionadas interpuseram recurso da decisão da Comissão de 3 de Outubro de 1963. Pedem ao Tribunal a sua anulação, e subsidiariamente a sua anulação na medida em que autoriza a República Federal a manter as medidas de protecção consistentes no indeferimento dos pedidos de certificados de importação das recorrentes.

Sem se pronunciar quanto ao mérito, a Comissão respondeu por meio de um requerimento nos termos do artigo 91.º do Regulamento Processual do Tribunal. Nele expõe as suas concepções sobre o direito de recurso das recorrentes e pede ao Tribunal que decida previamente da admissibilidade dos recursos.

As recorrentes responderam com um memorando que, do mesmo modo, apenas se pronuncia sobre a questão da admissibilidade. Concluem pela admissibilidade dos recursos ou para que seja reservada para final a decisão da excepção de inadmissibilidade.

As partes discutiram longamente esta limitada matéria durante a audiência de 28 de Maio

de 1964. De modo geral, a Comissão tentou defender o seu ponto de vista de que as decisões que autorizam os Estados-membros a manter medidas de protecção não são susceptíveis de recurso interposto por particulares. Do mesmo modo, as recorrentes começaram por defender a tese oposta, procurando ainda reforçá-la pela invocação das particularidades do presente caso. Além disso, insistiram energicamente nas particularidades da matéria em litígio, de difícil abordagem tanto do ponto de vista jurídico como do ponto de vista factual, no intuito de provocar a discussão do mérito, ou seja, da totalidade da matéria, pois só assim seria possível proferir uma decisão segura sobre o modo como a decisão diz respeito às recorrentes e sobre a admissibilidade.

As nossas conclusões seguirão na essência esta argumentação das recorrentes e da recorrida.

Discussão jurídica

Os problemas de interpretação decisivos decorrem do segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado. Uma vez que os restantes critérios não suscitam dificuldades, interessa-nos, nomeadamente, a questão de saber se a decisão da Comissão diz directa e individualmente respeito às recorrentes.

Tivemos já ocasião de discutir pormenorizadamente essas duas condições no processo 1/64 (Glucoseries réunies/Comissão da CEE). Contudo, os factos do presente processo mostram que nos confrontamos com uma situação jurídica especial, na qual não é suficiente uma mera referência para as explicações dadas no processo da glucose. Vejamos, por conseguinte, quais os especiais problemas que aqui se colocam.

I — A medida diz directamente respeito às recorrentes?

Em breves linhas, eis a sua tese sobre este ponto.

Tal como no processo administrativo alemão, trata-se essencialmente de saber se, face ao segundo parágrafo do artigo 173.º, foram violados os *droits* de um recorrente e se é possível provar um nexo de causalidade entre a medida administrativa e a alegada violação do direito. É possível falar de violação directa se a lesão verificada foi intencional e «dirigida». Esse seria o caso da decisão de autorização da Comissão, pois o seu objectivo era aprovar em definitivo o indeferimento dos pedidos de certificados de importação. Para tanto, era desnecessário um acto posterior da República Federal.

Deste ponto de vista, parece-nos desde já criticável a referência a determinados princípios do direito processual administrativo alemão. Em nossa opinião, ela deve ser rejeitada, tal como no processo 1/64 sucedeu com a tentativa de proceder a uma interpretação do Tratado com base em critérios de direito francês («intérêt direct»), embora se compreenda que as partes sejam tentadas a invocar noções que lhes são familiares. Dito isto, a diferença nas fórmulas utilizadas nem sequer é decisiva (artigo 173.º: «digam directa e individualmente respeito»; artigo 42.º do regulamento sobre os tribunais administrativos: «ser lesado nos seus direitos»), ainda que, naturalmente, não se possa abstrair pura e simplesmente do texto de uma disposição quando se faz a sua interpretação. Duas outras considerações, que respeitam à substância jurídica do Tratado e do ordenamento comunitário, são muito mais importantes. Por um lado, é certo que os Tratados de Roma limitaram intencionalmente o direito de recurso dos particulares de maneira mais estrita-

ta do que o Tratado de Paris. Para este, pelo menos nos termos do segundo parágrafo, primeira frase, do artigo 33.º, basta que uma decisão individual diga respeito ao recorrente, enquanto que os Tratados de Roma exigem que ela lhe diga directa e individualmente respeito. Se, tendo em conta a fórmula mencionada quanto ao direito de recurso, o Tratado CECA permite pensar numa interpretação que recorre a princípios como os que foram elaborados no direito processual administrativo alemão, o mesmo não nos parece possível na fórmula deliberadamente mais estrita do artigo 173.º Por outro lado, como já sublinhámos diversas vezes, conviria dar ao advérbio «directamente», na sua conjugação com «dizer respeito», um sentido que corresponda aos elementos estruturais característicos da Comunidade, elementos que estão longe de ter a mesma importância em direito nacional. Pensamos aqui no sistema de escalões múltiplos de actuação jurídica que caracteriza a Comunidade e que se manifesta quando um órgão comunitário tem a possibilidade de provocar efeitos jurídicos no domínio nacional, não directamente, mas apenas através de acções governamentais, quer dizer, portanto, quando seja proibido aos órgãos comunitários regular directamente factos nacionais, como a Comissão muito correctamente afirmou. Em nossa opinião, a exigência de «dizer directamente respeito» torna-se muito mais clara quando a noção é interpretada em função dessa característica da Comunidade.

Contrariamente ao que crêem as recorrentes, parece-nos óbvio que essa exigência não pode ter a função de remeter para a relação de causalidade. Um nexo de causalidade tanto pode ser directo como indirecto. A causalidade que, naturalmente, também é um elemento importante num recurso de um acto administrativo, deve ser preferentemente considerada quando se examina a questão primária da violação de um interesse.

É por esta razão que, em princípio, defendemos a concepção de que, pelo menos quan-

do um acto comunitário destinado a produzir efeitos jurídicos na esfera jurídica de cidadãos da Comunidade necessite para tal de *actos discricionários* nacionais, a existência de uma margem de discricionariedade nacional e a liberdade de as instâncias nacionais seguirem ou não o caminho aberto pelas instituições comunitárias não permitem afirmar que os actos da Comunidade dizem directamente respeito ao cidadão comunitário.

Em contrapartida, a invocação pelas recorrentes do processo administrativo alemão, no qual é prática o particular interessado interpor recurso de instruções internas dirigidas a serviços subordinados, anteriores à adopção de um acto executório, não tem grande valor contra a tese que acabamos de desenvolver. As instruções internas criam obrigações jurídicas, modificam directamente a situação jurídica, porque devem ser executadas. É por esta razão que não podem ser comparadas a uma situação em que os serviços comunitários dão *autorizações* para agir e deixam às autoridades nacionais a decisão de as utilizar ou não. Quando muito, a observação das recorrentes poderá ter interesse no exame da questão, que não nos preocupa de momento, de saber como se apresenta o direito de recurso dos particulares quando uma administração comunitária dirige aos Estados-membros *decisões obrigatórias*.

Pela mesma razão, não vemos como é que a tese das recorrentes, segundo a qual o advérbio «directamente» significa que se trata apenas de um efeito jurídico intencional, «dirigido», pode enfraquecer a nossa posição. Na sua opinião, também é possível falar de um resultado intencional e «dirigido» quando diversas administrações colaboram para a sua realização através de acções sucessivas de diferentes escalões. Em nossa opinião, essa tentativa de interpretação falha numa situação em que as instâncias nacionais decidem livremente provocar ou não uma consequência para a qual as autoridades comunitárias, ao dar uma autorização prévia, apenas abriram o caminho.

No entanto, é certo que no nosso caso, como foi cuidadosamente observado durante o processo, a decisão da Comissão é posterior ao acto jurídico nacional e, por conseguinte, não o precedeu como no processo 1/64, no qual só depois da autorização da Comissão foi adoptada a medida de protecção nacional. Além disso, as recorrentes entendem que é possível falar de uma *autorização* no presente processo; na realidade, o que é necessário apreciar é a confirmação definitiva de uma medida nacional pela Comissão, o que seria comparável a uma decisão definitiva adoptada após um processo de medidas provisórias.

Por conseguinte, será que tudo isto nos leva a julgar diferentemente o presente caso?

Não nos parece necessário se fizermos uma consideração de princípio. Em primeiro lugar e contrariamente à opinião das recorrentes, parece-nos evidente que o artigo 22.º do Regulamento n.º 19, embora não fale expressamente de uma autorização, não pode referir-se a algo diferente se a Comissão não levantar objecções a uma medida governamental de protecção adoptada de maneira autónoma, ou seja, quando permitir a sua manutenção. Com efeito, o procedimento do artigo 22.º copia manifestamente determinados processos de protecção que o próprio Tratado conhece. É o que prova uma comparação com os artigos 73.º, 109.º e 115.º, se se abstrair da regra geral de que é necessária uma autorização prévia. Num procedimento de urgência, o Estado-membro adopta as medidas necessárias com toda a liberdade de apreciação e decide de maneira independente (nos termos do artigo 22.º do Regulamento n.º 19, quando a aplicação de medidas para criar a organização comum de mercado dos cereais provoque no mercado nacional sérias perturbações devidas a importações). As medidas são notificadas à Comissão, que decide de imediato «se devem ser mantidas, modificadas ou eliminadas». A pa-

lavra «devem», no artigo 22.º, permite certamente pensar que se trata sempre, mesmo para a manutenção das medidas de protecção, de uma ordem da Comissão que, por seu lado, exclui qualquer poder discricionário do Estado. No entanto, essa interpretação não é razoável, pelo que é incorrecta. Em primeiro lugar, a palavra «devem» refere-se manifestamente a «modificar» e «eliminar», por conseguinte, a casos em que existe de facto uma ordem da Comissão, enquanto que para «manter», «podem» deve, logicamente, ser o termo utilizado. O exame das cláusulas de protecção mencionadas no Tratado aponta neste sentido. Por exemplo, é possível concluir do artigo 73.º do Tratado que, logicamente, não se pode deixar de pensar numa autorização quando a Comissão, após a notificação das medidas de protecção, não exige a sua revogação ou a sua modificação. De outro modo, com efeito, desapareceria o poder de intervenção do Conselho de Ministros, previsto no n.º 1 do artigo 73.º, relativamente às *autorizações* dadas pela Comissão, o que não seria lógico (v. comentário de Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, nota n.º 5 sobre o artigo 73.º).

Deste modo, pode sem receio afirmar-se que, se a Comissão actuar em sentido positivo, nos termos do artigo 22.º do Regulamento n.º 19, fá-lo-á por meio de uma autorização e não pode portanto determinar definitivamente o destino jurídico da medida adoptada, fazendo-o seu. Tratar-se-á sempre de medidas governamentais cuja responsabilidade, nos termos do direito nacional, pertence apenas às instâncias governamentais.

Por outro lado, em nossa opinião, não há qualquer razão para responder afirmativamente à questão de saber se a natureza directa do interesse deve ser reconhecida neste caso, pelo facto de a autorização da Comissão não ser seguida de um acto de execução governamental. A maneira como diferentes medidas dizem respeito a uma pessoa deve

determinar-se segundo a sua substância e não pela ordem que os actos seguem no tempo. O elemento decisivo é a interposição, entre o indivíduo e a medida comunitária, do exercício autónomo dos poderes governamentais, o qual se encontra no domínio da discricionariedade do Estado. Só assim os sujeitos da Comunidade se encontram em relação directa, o que não sucede com uma medida confirmativa da instituição comunitária, a qual pode, em qualquer momento, perder a sua importância para o particular se as instituições governamentais competentes decidirem eliminar as medidas de protecção autorizadas ou mesmo suspendê-las. Salvo melhor interpretação, o acto de vontade governamental é, por conseguinte, o verdadeiro suporte da medida adoptada e a sua manutenção constitui a base directa da lesão dos interesses dos recorrentes.

O que precede é particularmente claro se abstrairmos das circunstâncias do presente caso, que consistem no facto da autorização da Comissão só dever estar em vigor algumas horas no momento da sua notificação pelo que, na prática, se destinava quase exclusivamente a factos passados. Se considerarmos o caso de uma autorização que se aplica não só a medidas de protecção já adoptadas mas que deve vigorar durante um determinado período no futuro, não resta qualquer dúvida de que o acto de autorização, na sua parte destinada ao futuro, equivale a uma autorização prévia como a que está prevista, por exemplo, no artigo 226.º do Tratado.

Aqui vemos claramente a função decisiva do acto de vontade estadual, pois é fácil imaginar que, por qualquer razão, o Estado titular da autorização, ainda antes da expiração do período de vigência, renuncie *motu proprio* a aplicar as medidas de protecção autorizadas (o que, aliás, também se verificou no presente caso, pois os organismos alemães deram ordens para emitir de novo licenças

de importação a partir de 4 de Outubro, embora a autorização da Comissão se aplicasse até 4 de Outubro inclusive).

Seria contudo, na nossa concepção, uma construção artificial, no que se refere à questão do interesse, decompor uma medida de protecção, adoptada como um todo e cuja essência jurídica permanece a mesma em relação ao Estado-membro, numa parte relativa ao passado e noutra relativa ao futuro.

Deste modo, se se considerar apenas o desenrolar aparente dos acontecimentos e as normas de competência a que se fez referência, parece-me que a decisão da Comissão não diz directamente respeito às recorrentes.

É certo que as recorrentes, no seu requerimento e no seu memorando relativo à inadmissibilidade, fizeram comentários que vão mais longe nos planos dos factos e do direito, e a eles se referiram também na audiência. Se essas afirmações se confirmarem, a apreciação jurídica que acabamos de fazer terá certamente de ser vista a outra luz. As recorrentes referem os motivos e os objectivos que, entre 1 e 3 de Outubro, levaram a agir os organismos alemães e europeus interessados. Segundo as recorrentes, foram cometidos erros manifestos na gestão da organização de mercado dos cereais; esses erros levaram a Comissão a fixar preços inexactos, do que resultou um cálculo incorrecto das taxas de direitos niveladores por parte do Governo ou dos organismos administrativos da República Federal da Alemanha. A fim de rectificar estes erros, dizem as recorrentes, o mecanismo de protecção do artigo 22.º do Regulamento n.º 19 foi accionado, com alguns efeitos retroactivos. Isto permite supor que os organismos nacionais e supranacionais que participaram na regulamentação chegaram a acordo quanto às

medidas a adoptar e, verosimilmente, também sobre a necessidade de modificar a situação jurídica existente na manhã de 1 de Outubro, tendo escolhido uma base e uma forma jurídicas inadequadas à situação em causa.

A segunda recorrente diz textualmente o seguinte:

«Assim, a recorrida, através da sua decisão de 3 de Outubro de 1963, utilizou o seu poder discricionário com um objectivo que não o estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do Regulamento n.º 19 (caso de desvio de poder).»

Mas, se assim foi, e os memorandos contêm ofertas de prova neste ponto, se efectivamente se confirmar que estamos perante uma colaboração intencional de organismos nacionais e supranacionais que se traduziu em acordos vinculativos com efeitos sobre as recorrentes, a questão do interesse directo deverá ser objecto de nova apreciação, pois a que acabamos de realizar baseia-se de modo decisivo na tese de uma acção governamental livre e autónoma à qual a Comissão se limitou a dar o seu consentimento após um exame objectivo e consciencioso.

No estádio actual do processo, que afasta em princípio quaisquer argumentos relativos ao mérito, não é possível aprofundar este conjunto de problemas. Contudo, é lícito pensar que uma discussão escrita e oral completa de toda a matéria em litígio, quando o processo retomar a sua tramitação normal, permitiria o seu esclarecimento. Noutros termos, encontramos-nos perante uma situação de facto em que a discussão do mérito pode, eventualmente, fornecer elementos decisivos quanto à questão da admissibilidade.

Conviria deduzir as necessárias consequências desta observação e, tendo em conta as particularidades da matéria de facto do caso, no interesse da segurança jurídica, só proferir acórdão, inclusive sobre a questão da admissibilidade, quando tiver terminado a tramitação normal do processo.

II — De qualquer maneira, não interromperemos o exame da matéria em litígio, atendendo às dúvidas que acabam de ser indicadas, mas, pelo contrário, abordaremos ainda a questão de saber como se deve apreciar o pressuposto processual do interesse individual.

A fim de responder a esta questão, partiremos da fórmula elaborada pelo Tribunal no processo 25/62. É do seguinte teor: «os particulares que não sejam destinatários de uma decisão só podem afirmar que esta lhes diz individualmente respeito se os afectar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e assim os individualiza de maneira análoga à do destinatário».

Na opinião da Comissão, estes pressupostos não estão preenchidos no presente caso, pois o que conta neste exame é a natureza jurídica do acto nacional autorizado. A sua natureza normativa seria incontestável, pois o bloqueio das importações declarado aplicava-se a quem quer que projectasse importar milho na época em causa.

Em contrapartida, as recorrentes afirmam que se distinguem do conjunto dos destinatários potenciais e que se individualizaram na acepção do acórdão Plaumann por terem apresentado, em 1 de Outubro, pedidos conformes de certificados de importação, nos

termos da decisão da Comissão de 27 de Setembro de 1963 e do aviso do Einfuhr- und Vorratsstelle de 1 de Outubro de 1963, e por terem celebrado contratos de compra com exportadores franceses.

Se se quiser examinar de um ponto de vista formal os acontecimentos em causa, nada se opõe aos pontos de vista defendidos pela Comissão. Na verdade, a Comissão pronunciou-se sobre a legitimidade de uma medida nacional que, no momento em que foi adoptada, tinha como objecto não só situações passadas mas também futuras e que, dessa maneira, podia regulamentar um número indeterminado e indeterminável de situações, à semelhança de um acto normativo. Acresce ainda que a decisão da Comissão não se limita a ratificar factos passados, mas tem também como objecto factos futuros, ainda que relativamente a um período bastante curto. Por conseguinte, pouco importa que o exame se centre sobre a medida nacional, situação na qual relevaria o facto do interesse resultar directamente dessa medida e apenas indirectamente da medida comunitária, ou ainda que se parta apenas do acto comunitário: em ambos os casos, em relação ao particular, parecem existir apenas efeitos normativos que, do ponto de vista do direito de recurso de anulação, constituem a antítese dos efeitos jurídicos individuais.

No entanto, seria errado limitarmo-nos a esta perspectiva. De um ponto de vista correcto, para apreciar o tipo de interesse em causa, individual ou geral, deve atender-se, em primeiro lugar, ao momento em que foi tomada a decisão de autorização, pois os seus efeitos jurídicos estão na primeira linha do processo de recurso, e não ao momento de adopção da medida governamental, que só adquire natureza jurídica vinculativa quando é autorizada pela Comissão. Se assim se entender o acto comunitário, ou seja, o acto que, embora adoptado em 3 de Outubro de 1963, só produziu efeitos com a sua comu-

nicação ao Estado-membro interessado no decurso do dia 4 de Outubro, deve admitir-se que ele só tinha efeitos aparentemente normativos. Com efeito, entre o momento em que entrou em vigor e aquele em que deixou de o estar, o prazo é de tal modo curto que, na realidade, só pode ser considerado como uma medida cujo objectivo é regular exclusivamente situações passadas: limita-se essencialmente a declarar que uma atitude anterior não suscita objecções. Vistas as coisas deste ângulo, a decisão da Comissão, no que diz respeito aos seus efeitos jurídicos, aproxima-se manifestamente dos actos colectivos na aceção do direito administrativo alemão, os quais se equiparam a actos administrativos porque, no fim de contas, é possível determinar as pessoas a que dizem respeito.

Acresce ainda o seguinte: foi-nos afirmado no decurso do processo que a medida nacional produzia já efeitos retroactivos. Ela foi adoptada durante a tarde de 1 de Outubro, mas devia ser aplicada a todos os pedidos apresentados nesse dia. Eventualmente, esse facto poderia não ter qualquer importância jurídica se se tratasse de uma medida normativa que, para além dos seus efeitos futuros, tivesse ainda como objecto factos passados. No entanto, a particularidade do presente caso decorre do facto de, aproximadamente ao mesmo tempo que a medida de protecção era adoptada com efeitos retroactivos, a situação jurídica se ter modificada do ponto de vista da Comunidade. Com efeito, se até à tarde de 1 de Outubro, por força da fixação do preço franco fronteira pela Comissão, na Alemanha se aplicavam direitos niveladores de taxa zero às importações de milho provenientes de França, no fim do dia 1 de Outubro a Comissão fixou um novo preço franco fronteira com efeitos a partir de 2 de Outubro, alterando a sua decisão de 27 de Setembro de 1963, o qual se repercutiu na taxa dos direitos niveladores aplicável a partir de 2 de Outubro. Noutros termos, quem tenha apresentado pedidos de certificados de importação após 1 de Outubro estaria, relativamente ao exame dos seus

pedidos, numa situação jurídica diferente da dos importadores que já tivessem apresentado os seus pedidos em 1 de Outubro e que estariam sujeitos à taxa dos direitos niveladores em vigor nesse dia. Deste modo, a medida de protecção nacional reveste um aspecto absolutamente específico: parece ter sido adoptada, antes de tudo, para impedir uma decisão positiva relativamente aos pedidos apresentados em 1 de Outubro.

Por conseguinte, a fim de decidir do direito de recurso, a questão decisiva apresenta-se do seguinte modo: tanto quanto a decisão lhes diga respeito, são as recorrentes suficientemente individualizadas pelo facto de terem apresentado, em 1 de Outubro de 1963, pedidos de certificados de importação que deveriam ser atribuídos em conformidade com condições legais e determinadas de imposição que, posteriormente, deixaram de estar em vigor? Em nossa opinião, não é possível responder negativamente a esta questão com base no facto de outros importadores poderem também ter apresentado pedidos em 1 de Outubro. Sabemos pelos autos que o pedido se ligava a determinados efeitos jurídicos que constituiriam mesmo um ónus para o requerente (obrigação de importar e constituição de uma caução); em regra, segue-se directamente a celebração de contratos de compra com os exportadores. Nesta perspectiva, não nos parece arbitrário estabelecer uma diferença entre os importadores que preencham todas as condições para a emissão de certificados de importação em 1 de Outubro, o que resulta dos seus pedidos, e aqueles que apenas eram potenciais candidatos.

É por esta razão que entendemos ser possível reconhecer às recorrentes um interesse individual, se não em consideração das suas «características pessoais», pelo menos tendo em conta as «circunstâncias particulares» (como afirma o acórdão Plaumann), pois estas constituem manifestamente o principal objectivo da medida de protecção adoptada. Preconizamos

esta conclusão, ainda que tenham dado entrada mais de vinte pedidos no Einfuhr- und Vorratsstelle e que, por conseguinte, muitas empresas se encontrem na mesma situação das recorrentes. Com efeito, a ser relevante, o número de pessoas interessadas só deverá exercer influência a partir de uma ordem de grandeza maior.

III — No entanto, para terminar e tendo em conta as considerações sobre a questão do interesse directo, propomos que o recurso seja julgado improcedente caso o Tribunal não entenda esclarecer mais profundamente os factos.

Não podemos dizer de maneira definitiva se daí resultaria para as recorrentes uma limitação insuportável da sua protecção jurisdicional. De qualquer maneira, algumas das suas objecções quanto ao procedimento do artigo 177.º, no qual a Comissão tanto insistiu, não nos parecem completamente infundadas.

No que diz respeito à possibilidade de propor uma acção de indemnização contra a Comunidade, os receios das recorrentes são certamente compreensíveis pois, segundo o acórdão Plaumann, parece só ser possível propor uma acção de indemnização após a anulação do acto comunitário impugnado. No entanto, cremos que a última palavra nesta questão ainda não foi dita. Parece-nos que essa exigência não existe no direito de todos os Estados-membros. Contudo, numa concepção justa, a questão da relação das acções de indemnização com os recursos de anulação, bem como todas as características da acção de responsabilidade por culpa dos serviços, devem ser decididas «em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros» (segundo parágrafo do artigo 215.º do Tratado).

IV — As nossas conclusões são as seguintes

Em primeiro lugar, nos termos do n.º 4 do artigo 91.º do Regulamento Processual, sugerimos que não se decida já o pedido da Comissão, mas sim que decorra todo o processo, pois esperamos esclarecimentos suplementares sobre a questão do interesse directo.

Se o Tribunal entender não acolher a nossa opinião, os recursos devem ser julgados inadmissíveis na totalidade, incluindo os pedidos subsidiários, e as recorrentes condenadas nas despesas.