Processo 340/85

Acciaierie e Ferriere di Porto Nogaro SpA
contra
Comissão das Comunidades Europeias

«Quotas de produção e
de fornecimento de aço — Multa»

Relatório para audiência 3575

Conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn apresentadas em 18 de Junho de 1987 3581

Acórdão do Tribunal de 24 de Setembro de 1987 3584

Sumário do acórdão

1. *CECA — Produção — Regime de quotas de produção e de fornecimento de aço — Ultrapassagem de quotas — Multa — Circunstâncias que justificam uma redução da multa — Inexistência*

   (Artigo 58.° do Tratado CECA; artigo 12.° da Decisão geral n.° 1696/82/CECA)

2. *Excepção de ilegalidade — Actos cuja ilegalidade pode ser invocada — Decisões individuais — Exclusão*

   (Terceiro parágrafo do artigo 36.° do Tratado CECA)

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 340/85 *

I — Matéria de facto

A sociedade recorrente (a seguir designada «Porto Nogaro») é uma empresa siderúrgica italiana que produz varão para betão e aços comerciais. Nessa qualidade, está sujeita à regulamentação comunitária em matéria de quotas de produção e de fornecimento de determinados produtos siderúrgicos (Decisão nº 1696/82/CECA da Comissão, de 30

* Língua do processo: italiano.

de Junho de 1982, que prorroga o sistema de vigilância e de quotas de produção de determinados produtos para as empresas da indústria siderúrgica (JO L 191, p. 1).

No último trimestre de 1981, a Porto Nogaro colocou em funcionamento um novo trem de laminagem, o que teve como efeito aumentar a sua capacidade de produção tanto para o varão para betão (categoria V, nos termos da regulamentação já citada) como para os aços comerciais (categoria VI, segundo a mesma regulamentação). Solicitou à Comissão que lhe atribuísse quotas de produção e de fornecimento em função da sua nova capacidade de produção.

A Comissão deferiu o pedido e atribuiu à Porto Nogaro, sucessivamente para os quatro trimestres de 1982 e para o primeiro trimestre de 1983, quotas de produção e de fornecimento, para varão para betão e aços comerciais, calculadas em função da capacidade de produção resultante da entrada em serviço do novo trem de laminagem.

Verificou-se, porém, que no decurso do segundo trimestre de 1982 a capacidade de produção da Porto Nogaro se modificara de novo, por a empresa ter colocado em funcionamento, nessa altura, um trem de laminagem suplementar.

Para contemplar esta situação, a Comissão adoptou, em 2 de Março de 1983, uma decisão pela qual aumentou retroactivamente, para os segundo, terceiro e quarto trimestres de 1982 e para o primeiro trimestre de 1983, as quotas de produção e de fornecimento da Porto Nogaro, na categoria de varão para betão. Ao mesmo tempo, diminuiu, mas não na mesma proporção, as quotas de produção e de fornecimento da empresa na categoria dos aços comerciais.

A decisão terminava com as seguintes palavras: «Tendo em conta a data da presente decisão, essa empresa está autorizada a transferir, a partir do segundo trimestre para os trimestres seguintes, até ao primeiro trimestre de 1983, após notificar a Comissão, as partes de quotas que lhe foram atribuídas que não tenham sido utilizadas durante os trimestres em questão».

Por telex de 10 de Março de 1983, a empresa pediu que essa autorização de transferência fosse extensiva ao segundo trimestre de 1983. Em apoio do seu pedido, alegava que só em 9 de Março de 1983 recebera a decisão de 2 de Março e que, por isso, não teria a possibilidade material de utilizar antes do final do trimestre em curso as quantidades cuja transferência tinha sido autorizada.

Por carta de 22 de Março de 1983, a Comissão respondeu que o seu pedido de transferência estava a ser apreciado e que lhe seria enviada resposta o mais rapidamente possível. A Comissão, porém, nunca chegou a dar conhecimento da sua decisão à Porto Nogaro.

No início de 1984, a Comissão acusou a Porto Nogaro de ter excedido, no segundo trimestre de 1983, a sua quota de produção relativa ao varão para betão e as suas quotas de produção e de fornecimento de aços comerciais.

Em sua defesa, a empresa alegou que tinha interpretado a decisão de 2 de Março de 1983 não como autorizando apenas a transferência dos suplementos de quotas concedidos para o varão para betão, mas também a transferência de todas as partes de quotas não utilizadas tanto para o varão para betão como para os aços comerciais.

Afirmava ainda que, não tendo sido indeferido expressamente o seu pedido de 10 de Março de 1983, podia considerar-se tacitamente autorizada a transferir para o segundo trimestre de 1983 todas as quantidades cuja transferência para o primeiro trimestre de 1983 tinha sido autorizada, segundo ela, pela decisão de 2 de Março de 1983.

Não contestou, todavia, a existência de um excesso de produção de 1 765 toneladas em relação à sua quota de produção de varão para betão, mesmo na hipótese de ter sido expressamente autorizada a transferência solicitada em 10 de Março de 1983. A este respeito, a empresa afirmou que esse excesso se devia a um simples erro de transcrição aquando da elaboração da sua declaração de produção. Esse erro teria provocado, é certo, um excesso de 1 765 toneladas em relação à quota de produção na categoria de varão para betão, mas também a inutilização, na mesma proporção, da quota de produção relativa à categoria dos aços comerciais.

Em 9 de Outubro de 1985, a Comissão adoptou a decisão impugnada pela qual aplica uma sanção por, no segundo trimestre de 1983, ter sido excedida em 1 765 toneladas a quota de produção de varão para betão, e por, no que toca aos aços comerciais, ter sido excedida em 2 484 toneladas a quota de produção e em 522 toneladas a quota de fornecimento.

Nessa decisão, a Comissão reconhece que a imprecisão da sua decisão de 2 de Março de 1983 pode ter levado a Porto Nogaro a interpretá-la como autorizando-a a transferir para o primeiro trimestre de 1983 todas as partes de quotas não utilizadas, tanto relativas ao varão para betão como aos aços comerciais.

Por outro lado, no que se refere à questão de saber se a falta de resposta ao telex de 10 de Março de 1983 poderia ser interpretada como uma autorização tácita de transferência das quotas para o segundo trimestre de 1983, a decisão impugnada admite a tese da autorização tácita apenas relativamente ao varão para betão, sem dar explicações a esse respeito. Pelo contrário, em relação aos aços comerciais, a Comissão rejeita essa tese pelo motivo de que o Porto Nogaro teria interpretado voluntariamente de forma inexacta a decisão de transferência de 2 de Março de 1983, a fim de, nessa categoria, em que já não produzia nada, poder ceder partes de quotas consideráveis.

A decisão esclarece ainda que a multa que, regra geral, é de 75 ECU por tonelada em excesso, deve ser fixada neste caso em 50 ECU por tonelada, devido à situação de incerteza que reinou durante o trimestre em causa quanto à prorrogação do sistema de quotas.

O recurso da Porto Nogaro foi registado na Secretaria do Tribunal em 14 de Novembro de 1985.

Após relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

Por despacho de 17 de Dezembro de 1986, o Tribunal decidiu, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 95.° do Regulamento Processual, atribuir o processo à Primeira Secção.

II — Pedidos das partes

A *Porto Nogaro* pede:

— a título principal, que o Tribunal anule a decisão de 9 de Outubro de 1985;

— a título subsidiário, que o Tribunal reduza equitativamente a multa aplicada por essa decisão;

— em qualquer caso, que o Tribunal condene a Comissão nas despesas do processo.

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso por improcedente;

— condenar a Porto Nogaro nas despesas do processo.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *A título principal: anulação da decisão impugnada*

1. *Impossibilidade material de utilizar as quotas suplementares concedidas*

A *Porto Nogaro* alega que a decisão da Comissão de 2 de Março de 1983, que a autorizava a transferir para o primeiro trimestre de 1983 as partes de quotas não utilizadas a partir do segundo trimestre de 1982, chegou demasiado tarde ao seu conhecimento para ela poder ainda produzir e fornecer durante o trimestre em curso as quantidades cuja transferência era assim autorizada. De facto, apenas teve conhecimento dessa decisão em 9 de Março de 1983.

A *Comissão* lembra que, em relação ao varão para betão, penalizou apenas a ultrapassagem da quota de que a Porto Nogaro teria beneficiado na hipótese de ter sido autorizada a transferência solicitada pelo seu telex de 10 de Março de 1983. O argumento não teria, por isso, qualquer pertinência no que toca ao varão para betão.

No respeitante aos aços comerciais, a Comissão salienta que a decisão de 2 de Março de 1983 diminuiu as quotas da empresa para essa categoria. Embora, em caso de aumento de quota, a adopção tardia da decisão de aumento possa impedir a utilização material dos suplementos concedidos, o argumento é desprovido de qualquer fundamento quando, como no caso em apreço, as quotas são diminuídas.

2. *Violação do princípio da confiança legítima*

A *Porto Nogaro*, sustenta que, ao autorizá-la em 2 de Março de 1983 a transferir para o trimestre em curso as partes de quotas não utilizadas referentes aos trimestres anteriores, a Comissão manifestou o propósito de lhe permitir utilizar na totalidade as quotas atribuídas. Para ser coerente consigo própria, a Comissão deveria ter-lhe concedido a nova tranferência solicitada. Nestas condições, a Porto Nogaro teria tido razões para pensar que obteria a autorização de transferência. Essa convicção teria sido reforçada pelo facto de funcionários da Comissão lhe terem garantido verbalmente que obteria a autorização. Assim, ela teria interpretado de boa fé a ausência de resposta negativa ao seu pedido de 10 de Março de 1983 como uma autorização tácita da transferência solicitada.

A *Comissão* responde que cabia no seu poder de apreciação conceder a transferência solicitada. É certo que, em relação ao varão para betão, apenas penalizou o excesso de produção em relação à quota de que a Porto Nogaro teria beneficiado na hipótese de ter sido autorizada a transferência solicitada pelo seu telex de 10 de Março de 1983. Em contrapartida, penalizou todo o excesso de produção em relação aos aços comerciais, porque o único objectivo da Porto Nogaro, ao solicitar a transferência, teria sido o de poder ceder um máximo de quotas numa categoria em que já não produzia. Por outro lado, existiria o princípio de que o silêncio da administração equivale a um indeferimento. A Porto Nogaro não podia, por isso, interpretar a ausência de resposta ao seu telex de 10 de Março de 1983 como um deferimento tácito do pedido que nele vinha expresso.

B — *A título subsidiário: redução da multa*

A *Porto Nogaro* solicita a título subsidiário uma redução da multa aplicada. Invoca, a este propósito, a sua boa fé e o facto de se tratar do primeiro processo instaurado contra ela por ultrapassagem de quotas. Pede que a multa seja calculada à taxa de

12 ECU por tonelada em excesso, como o Tribunal já teria feito noutros casos de ultrapassagem de quotas pela primeira vez.

A *Comissão* não responde à argumentação expendida a título subsidiário pela empresa recorrente.

IV — Respostas às perguntas formuladas pelo Tribunal

A — *Perguntas dirigidas à Porto Nogaro*

1. A Porto Nogaro reconhece que, mesmo que tivesse sido autorizada a transferência das quotas solicitada pelo seu telex de 10 de Março de 1983, excedeu em 1 765 toneladas a quota de produção de varão para betão (categoria V) no segundo trimestre de 1983?

Na resposta, a Porto Nogaro admite que houve de facto excesso de produção mas defende que tal não deveria ser punido.

2. A Porto Nogaro afirma ter recebido da parte de funcionários da Comissão garantias verbais de que seria autorizada a transferir do primeiro para o segundo trimestre de 1983 as partes de quotas não utilizadas. Essas promessas de autorização de transferência referiam-se simultaneamente ao varão para betão (categoria V) e aos aços comerciais (categoria VI) ou a uma só dessas categorias?

Na resposta, a Porto Nogaro afirma que os funcionários da Comissão não distinguiram, nas suas promessas verbais, entre o varão para betão e os aços comerciais.

3. Durante o período do segundo trimestre de 1982 ao segundo trimestre de 1983, a Porto Nogaro cedeu a outras empresas a totalidade ou parte das suas quotas de produção e de fornecimento de aços comerciais (categoria VI) e, em caso afirmativo, em que datas e quais foram as quantidades cedidas?

A Porto Nogaro responde que, durante o período em questão, cedeu, de facto, parte das suas quotas da categoria dos aços comerciais nas seguintes quantidades: segundo, terceiro, quarto trimestres de 1982 e primeiro trimestre de 1983: 14 000 toneladas da sua quota de produção e 11 000 toneladas da sua quota de fornecimento; segundo trimestre de 1983: 10 000 toneladas da sua quota de produção e 5 300 toneladas da sua quota de fornecimento. As empresas cessionárias pertenceriam ao grupo da Porto Nogaro ou ligadas à recorrente «por acordos entre empresas».

4. É exacto que a Porto Nogaro cessou toda a produção de aços comerciais (categoria VI) a partir do fim do ano de 1982?

A empresa responde que não cessou a produção de aços comerciais (categoria VI) no fim de 1982. Teria continuado a produzir nessa categoria até ao fim do mês de Março de 1984.

B — *Perguntas dirigidas à Comissão*

1. A fundamentação da decisão de 9 de Outubro de 1985 não é contraditória, na medida em que aceita a interpretação dada pela Porto Nogaro à decisão de 2 de Março de 1983 no que toca à transferência de quotas para o primeiro trimestre de 1983, ao mesmo tempo que rejeita, pelo menos em relação aos aços comerciais (categoria VI), essa mesma interpretação no tocante à transferência de quotas para o segundo trimestre de 1983?

A Comissão sustenta que a sua decisão de 9 de Outubro de 1985 não é contraditória. Ela não teria de forma nenhuma aceitado a interpretação dada pela Porto Nogaro à sua decisão de 2 de Março de 1983 no que toca à transferência integral das quotas para o primeiro trimestre de 1983 (varão para betão e aços comerciais). Simplesmente, não teria punido essa transferência para evitar à Porto Nogaro pesadas multas. Em contrapartida, teria entendido não dever manifestar a mesma indulgência no que respeita ao pedido de transferência para o segundo tri-

mestre de 1983 das quotas de aços comerciais não utilizados: a decisão de 2 de Março de 1983 teria reduzido as quotas da categoria dos aços comerciais, e a comunicação dessa decisão nos fins do trimestre não poderia, por isso, ser a causa da não utilização das quotas dessa categoria. Pelo contrário, a não utilização dessas quotas teria sido decidida deliberadamente pela empresa.

2. Pela sua decisão de 9 de Outubro, a Comissão puniu a integralidade da ultrapassagem da quota de produção relativa ao varão para betão (categoria V) (segundo trimestre de 1983) ou apenas a parte que excedia a quota de que a Porto Nogaro teria beneficiado caso fosse autorizada a transferência solicitada pelo seu telex de 10 de Março de 1983?

A Comissão responde que, em relação ao varão para betão (categoria V), apenas penalizou a parte que excedia a quota de que a Porto Nogaro teria beneficiado se tivesse sido autorizada a transferência pedida pelo seu telex de 10 de Março de 1983.

3. a) É exacto que funcionários da Comissão garantiram verbalmente à Porto Nogaro que ela obteria autorização para transferir para o segundo trimestre de 1983 as partes de quotas não utilizadas no primeiro trimestre de 1983?

A Comissão responde que é possível que um dos seus funcionários tenha afirmado à Porto Nogaro que obtivera autorização para transferir para o segundo trimestre de 1983 as partes de quotas não utilizadas no primeiro trimestre de 1983.

b) Se essas garantias verbais foram dadas, incidiam simultaneamente sobre o varão para betão (categoria V) e sobre os aços comerciais (categoria VI) ou apenas sobre uma dessas categorias?

Na resposta, a Comissão esclarece que as eventuais garantias verbais não podiam em caso algum incidir sobre as quotas da categoria VI, uma vez que, pela decisão de 2 de Março de 1983, a Comissão tinha reduzido as quotas anteriormente atribuídas à Porto Nogaro para essa categoria.

R. Joliet
Juiz relator