CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ALBERTO TRABUCCHI

apresentadas em 3 de Abril de 1974 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Pela resolução de 20 de Julho de 1972, publicada no Jornal Oficial C 86, de 10 de Agosto de 1972, o Conselho, considerando indispensável que os operadores económicos tivessem desde logo conhecimento do teor da disposições de execução que viriam a ser adoptadas no início de 1973 em aplicação das medidas transitórias previstas no acto de adesão em matéria agrícola, e com o objectivo de facilitar a adaptação dos novos Estados-membros às normas em vigor na Comunidade, manifestou a sua concordância com o texto do projecto de regulamento publicado em anexo à referida resolução, explicitando que esse texto seria formalmente adoptado imediatamente após a entrada em vigor do tratado de adesão.

Este projecto de regulamento previa no seu artigo 1.° que os montantes compensatórios aplicáveis até 31 de Julho de 1973 às trocas entre a Comunidade na sua composição originária e os novos Estados-membros, e entre estes últimos e países terceiros, elevar-se-iam, no que respeita ao Reino Unido, a 44,31 UC/ /tonelada de trigo mole e a 42,33 UC/tonelada de cevada. O direito nivelador então aplicável às importações destes produtos de países terceiros era respectivamente de 67,61 e 52,88 UC.

De acordo com as disposições do acto relativo às condições de adesão e em especial dos artigos 2.° e 151.°, a disciplina comunitária em matéria agrícola aplica-se nos novos Estados-membros a partir do dia 1 de Fevereiro de 1973. Portanto, o referido regulamento de execução estava igualmente destinado a entrar em vigor na mesma data.

Em Setembro de 1972, a Compagnie Continentale France celebrou uma série de contratos relativos à exportação de França para o Reino Unido de trigo desnaturado e de cevada num total de 108 900 toneladas. As entregas estavam previstas para o período de Fevereiro a Junho de 1973.

A Compagnie Continentale France, autora no presente processo, ao celebrar aqueles contratos teve presumivelmente em conta os montantes compensatórios indicados no referido projecto de regulamento.

A 31 de Janeiro de 1973, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 229/73 (JO L 27, de 1 de Fevereiro de 1973), que estabeleceu as normas gerais do regime dos montantes compensatórios para o sector dos cereais. Este regulamento recolhe em grande parte o texto do projecto de regulamento com o qual o Conselho, através da citada resolução, tinha já manifestado a sua concordância. Designadamente, reproduz precisamente no seu artigo 1.° os montantes compensatórios já indicados no projecto.

No entanto o Regulamento n.° 229/73 contém alguns aditamentos em relação ao texto

* Língua original: italiano.

do projecto sobre o qual o Conselho se tinha já pronunciado em sentido favorável. No que ao presente processo diz respeito, o principal aditamento é constituído pelo artigo 7.°, cujo primeiro parágrafo prevê que, «sempre que para um dos produtos a que se refere o artigo 1.° ou o artigo 2.°, primeiro parágrafo, o direito nivelador for inferior ao montante compensatório fixado para esse produto ou obtido por este em aplicação do artigo 2.°, a Comissão determinará, com base na tabela anexa, o montante aplicável a título de montante compensatório nas trocas entre a Comunidade na sua composição originária e os novos Estados-membros, e entre estes últimos e os países terceiros».

Esta disposição encontra fundamento no artigo 55.°, n.° 6, primeiro parágrafo, do acto de adesão, segundo o qual «o montante compensatório percebido ou pago por um Estado-membro de acordo com o parágrafo primeiro, alínea a), não pode ser superior ao montante compensatório total percebido na importação de países terceiros». No caso de o direito nivelador ser inferior ao montante compensatório fixado, prevê o mesmo artigo que o montante aplicável a este último título seja determinado com base numa tabela anexa ao regulamento, que, com o fim de evitar que variações pouco significativas do montante e do direito nivelador se repercutam automaticamente no montante compensatório, fixa antecipadamente uma série de montantes compensatórios, cada um dos quais permanecerá aplicável enquanto o direito nivelador se situar dentro de uma certa escala de valores.

No período que decorreu entre a celebração dos contratos de compra e venda na Grã-Bretanha e o seu cumprimento, verificou-se um forte movimento de subida dos preços dos cereais no mercado mundial, com a consequência de que, no momento determinado para a exportação para a Grã-Bretanha, a diferença entre os preços em vigor para os cereais nos países originários da Comunidade e o preço mundial se encontrava sensivelmente reduzida, de tal modo que o direito nivelador aplicado às importações daqueles produtos a partir de países terceiros para a Comunidade na sua composição originária se situava em 15 UC/tonelada, portanto, largamente abaixo dos valores previstos para os montantes compensatórios nas trocas entre a Comunidade na sua composição originária e os novos Estados-membros.

A Compagnie Continentale France, não podendo já beneficiar, no momento determinado para as suas entregas na Grã-Bretanha, da totalidade do montante compensatório com que tinha contado no momento de celebração dos contratos de compra e venda, sofreu por este facto um dano que avalia em 5 728 660,17 FF, montante que agora pretende obter da Comunidade a título de indemnização.

2. A autora sustenta que o comportamento lesivo do Conselho, que faz incorrer a Comunidade em responsabilidade, consiste no facto de, através do Regulamento n.° 229/73, de 31 de Janeiro de 1973, ter modificado radicalmente o sistema previamente anunciado em Julho de 1972.

Segundo a autora, o sistema delineado na resolução de 20 de Julho de 1972 baseava-se no princípio da fixação antecipada dos montantes compensatórios, tendo sido esse critério essencial completamente abandonado pelo Regulamento n.° 229/73. O princípio da estabilidade dos montantes compensatórios, previamente anunciado, corresponderia ao espírito e à letra das organizações comuns de mercado, dado que esses montantes não seriam mais do que as diferenças de preços de campanha fixos. Este carácter de estabilidade dos montantes compensatórios corresponderia, além disso, também a exigên-

cias de carácter comercial, permitindo aos exportadores preparar em tempo útil as suas operações, para as realizarem seguidamente com a garantia de um elemento essencial, que seria o nível do montante compensatório. De outra forma, verificar-se-ia uma discriminação entre as operações de exportação para países terceiros e as trocas dentro da Comunidade entre antigos e novos Estados, em detrimento destes últimos, na medida em que nas relações com os países terceiros existia na altura a possibilidade de fixação antecipada.

É verdade que o artigo 55.°, n.° 6, primeiro parágrafo, do acto de adesão prevê que, numa relação bilateral fixa, como aquela em que se traduzem as trocas intracomunitárias, pode intervir um factor totalmente estranho, a saber, o preço mundial. Mas, segundo a autora, esta disposição, pelo facto de instituir a mobilidade e a insegurança, seria potencialmente incompatível com os artigos 51.° e 52.° do mesmo acto, respeitantes à fixação dos preços agrícolas nos novos Estados-membros e à sua progressiva aproximação dos preços comunitários, que, pelo contrário, exigem a estabilidade mais absoluta e sobre a qual, com excepção da previsão do artigo 55.°, sexto parágrafo, se baseava o sistema previamente anunciado pelo Conselho em Julho de 1972.

3. Antes de examinar a exactidão destas teses, interessa determinar se, como regra geral, os comportamentos do género do que aqui está em causa podem originar responsabilidade extracontratual da Comunidade.

O anúncio efectuado pelo Conselho através da publicação no Jornal Oficial C 86 do projecto de regulamento relativo à determinação das normas gerais do regime dos montantes compensatórios no sector dos cereais, fazendo-o preceder de uma resolução em que expressou a sua concordância com aquele texto e em que afirmava que ele seria formalmente adoptado imediatamente após a entrada em vigor do tratado de adesão, constitui não apenas uma informação, mas também uma promessa relativamente a todos os sujeitos interessados na aplicação daquele texto.

O problema da responsabilidade da administração pública pelo incumprimento das promessas efectuadas no exercício de um poder discricionário tem respostas diferentes nos Estados-membros.

No direito francês, a tendência vai no sentido de admitir essa responsabilidade, mas as posições jurisprudenciais que conhecemos referem-se sobretudo a casos de informações dadas ou de promessas efectuadas directamente a pessoas determinadas. É necessário além disso que para a verificação do prejuízo não tenha contribuído a negligência ou imprudência do lesado.

Em Itália não surgem dificuldades no reconhecimento, em princípio, da responsabilidade da administração por danos resultantes de actos praticados no exercício de um poder discricionário, que pode ser o de informar as empresas quanto ao comportamento futuro da mesma administração, sempre que no comportamento da autoridade se possa identificar a inobservância de critérios elementares de diligência ou prudência com a correspondente violação da norma fundamental do *neminem laedere*. É ainda admitido que a inobservância de disposições contidas em actos essencialmente informativos, tais como as «circulares», por parte dos serviços da mesma administração que os emitiu pode constituir um abuso de poder.

No direito alemão podem-se alcançar idênticos resultados partindo da ideia de auto-

limitação do poder discricionário da administração através de uma promessa e da consequente ilegitimidade do comportamento posterior em contrariedade com essa promessa, também com fundamento na necessidade de respeitar as legítimas expectativas dos destinatários da promessa. Mas também aqui os precedentes jurisprudenciais de que dispomos dizem respeito a informações fornecidas pela administração não à generalidade, mas a pessoas determinadas.

No sistema britânico, embora não seja excluída totalmente a possibilidade de um particular obter reparação de um dano sofrido em consequência de uma informação inexacta prestada pela administração, a posição da jurisprudência a este respeito é bastante reticente, com base na ideia de que a autoridade governamental não tem o poder de vincular a sua acção futura, que apenas deve ser determinada de acordo com as exigências públicas do momento.

4. A jurisprudência do Tribunal de Justiça orienta-se claramente no sentido de reconhecer efeitos jurídicos quer aos actos do executivo comunitário, que mesmo se designados como simples «pareceres» anunciam antecipadamente a conduta futura (v. os acórdãos 1/57 e 14/57, Usines à tubes de la Sarre, Colect. 1954-1961, p. 167) quer às deliberações, independentemente da sua denominação ou qualificação jurídica, que exprimam a vontade de determinar uma linha de conduta futura (acórdão 22/70, AETR, Colect. 1971, p. 69; acórdão 81/72, Comissão contra Conselho, Colect. 1973, p. 239).

A protecção da confiança legítima é um princípio reconhecido pela ordem jurídica comunitária. Este Tribunal teve, ainda recentemente, a oportunidade de tomar posição a este respeito no acórdão de 4 de Julho de 1973, processo 1/73 (Westzucker) e no já citado acórdão 81/72, de 5 de Junho de 1973 (Comissão contra Conselho).

Neste último processo, o princípio da tutela da confiança legítima dos administrados desempenhou uma função determinante no reconhecimento do carácter imperativo das deliberações respeitantes a categorias completas de pessoas. O Tribunal afirmou que viola o princípio de tutela da confiança legítima dos administrados o comportamento pelo qual uma instituição comunitária que se obrigou através de um acto determinando a sua conduta no futuro dela se afasta sem uma justificação válida.

Todavia, a responsabilidade da Comunidade tem sido negada sempre que o acto que induziu uma empresa a uma errada convicção quanto às normas que lhe são aplicáveis, mesmo que se encontre redigido de modo a suscitar dúvidas sobre o seu exacto significado, não fosse considerado suficiente para lhe permitir uma certeza quanto à correcção da interpretação mais favorável (acórdão 36/62 SNVPAT, Colect. 1962-1964, p. 353).

Desta breve resenha dos precedentes nacionais e comunitários pode extrair-se a conclusão de que, a ser exacto que o sistema dos montantes compensatórios adoptados pelo Conselho no início de 1973 diferia substancialmente do que fora anunciado em Julho de 1972, como afirma a autora, a empresa prejudicada poderia invocar o direito ao ressarcimento dos danos que lhe advieram do incumprimento da promessa. A circunstância de a resolução de 20 de Julho de 1972 ter sido adoptada no exercício de um poder discricionário (a discricionaridade traduz-se aqui não só na decisão regulamentar previamente anunciada, mas também no próprio facto do anúncio e da promessa que lhe é inerente, já que nada obrigava o Conselho a

dar aquela informação naquele momento) não exclui a validade do compromisso livremente assumido pelo Conselho e, portanto, a eventual responsabilidade pelo seu injustificado incumprimento.

5. A autora não invoca a invalidade do Regulamento n.° 229/73. Todavia, isto não preclude o conhecimento da acção de indemnização que, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, constitui uma acção autónoma relativamente ao recurso de anulação.

A afirmação contida no acórdão de 2 de Dezembro de 1971 no processo 5/71 (Zuckerfabrik Schöppenstedt, n.° 11 da fundamentação), nos termos da qual, «para que surja responsabilidade extracontratual da Comunidade, é pelo menos necessário que o acto danoso seja ilícito», não foi depois confirmada nas decisões seguintes em matéria de responsabilidade. Assim, no acórdão de 13 de Junho de 1972, nos processos apensos 9/ /71 e 11/71 (Compagnie d'Approvisionnement, Colect. 1972, p. 131), o Tribunal admitiu implicitamente a possibilidade de a responsabilidade da Comunidade se fundar num acto normativo lícito, ao afirmar (n.os 46 e 47 da fundamentação): «a eventual responsabilidade fundada num acto normativo legítimo não pode existir numa situação como a que aqui está em causa, tendo em conta o facto de que os procedimentos adoptados pela Comissão visavam exclusivamente atenuar, no interesse económico geral, as consequências, especialmente para os operadores franceses no seu conjunto, da decisão nacional de proceder a uma desvalorização do franco». Foi portanto em atenção às características próprias do caso concreto, e não como princípio geral, que foi negada a responsabilidade da Comunidade fundada em acto normativo lícito.

Resta todavia acrescentar que, tal como resulta da jurisprudência constante deste Tribunal, «tratando-se de um acto normativo que implica uma opção de política económica, a responsabilidade da Comunidade pelos danos que os particulares possam ter sofrido em consequência desse acto só surge, tendo em atenção o disposto no artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, em caso de violação grave de uma norma superior destinada a tutelar os particulares» (acórdão 5/71, Zuckerfabrik, Colect. 1971, p. 375; acórdão 9//71 e 11/71, Compagnie d'Approvisionnement, Colect. 1972, p. 131; acórdão 43/72, Merkur, considerando n.° 8; e acórdão 63/72 a 69/72, Kampffmeyer, considerando n.° 10).

A violação de uma tal norma, para se considerar um facto culposo da Comunidade gerador de responsabilidade, não deve pressupor necessariamente a invalidade do acto normativo. Tratando-se de uma norma destinada a tutelar interesses dos particulares, o prejuízo resultante da sua violação, especialmente quando se encontra limitado a situações passadas e não susceptíveis de repercussão futura, poderá ser adequadamente reparado, sem necessidade de eliminar o acto normativo em causa, através da indemnização do dano causado aos particulares interessados.

Este critério corresponde a exigências de carácter lógico e prático. Podem de facto conceber-se princípios a cuja violação corresponde um acto culposo e como tal gerador de responsabilidade extracontratual da administração, sem que todavia daí deva resultar a invalidade do acto normativo; será o caso de um acto que, embora correspondendo ao interesse geral, se traduz, em relação a determinados indivíduos, na violação do princípio geral que obriga à manutenção das promessas feitas pela administração aos administrados. O carácter funcional do referido critério verificar-se-ia claramente neste caso, pois, na hipótese de ter sido efectivamente violada a promessa, bastaria, para restabelecer o equilíbrio, a indemniza-

ção dos danos sofridos pelos exportadores particulares comunitários.

6. Partindo portanto da ideia de uma alegada incompatibilidade entre o sistema constituído pelos artigos 51.°, 52.° e 55.°, n.° 1, por um lado, e o princípio do artigo 55.°, n.° 6, primeiro parágrafo, do acto de adesão, por outro, a recorrente sustenta que em Julho de 1972 o Conselho tinha optado por um sistema baseado nas primeiras disposições mencionadas.

É preciso portanto verificar se a interpretação do acto de adesão feita pela autora é exacta. Os artigos 51.°, 52.° e 55.° n.^{os} 1 e 2, regulam a aplicação aos novos Estados das regras previstas pela organização comum de mercados agrícolas em matéria de preços. Os artigos 51.° e 52.°, que no sector dos cereais se aplicam aos preços derivados de intervenção nos termos do artigo 73.° do acto, prevêem para os novos Estados-membros cujos preços agrícolas, no momento da adesão à Comunidade, se encontravam muito mais próximos do nível mundial do que os preços comunitários a fixação de preços a um nível diferente dos preços comuns, para permitir uma adaptação gradual ao superior nível comunitário. Com o objectivo de favorecer a circulação em condições satisfatórias de produtos entre Estados-membros com níveis de preços diferentes, o artigo 55.°, n.^{os} 1 e 2, prevê a compensação destas diferenças nas trocas entre os novos Estados-membros e com a Comunidade na sua composição originária, bem como nas trocas entre os novos Estados e países terceiros. Para os produtos para os quais fossem fixados preços de acordo com os artigos 51.° e 52.°, o artigo 55.°, n.° 2, estabelece um critério para determinar o valor dos montantes compensatórios aplicáveis às referidas trocas. Os montantes compensatórios são iguais à diferença entre os preços de intervenção fixados para o novo Estado-membro interessado e os preços comuns. O montante compensatório previsto para os exportadores dos Estados-membros originários para os novos Estados-membros destina-se, portanto, a compensar a diferença entre o nível mais elevado de preços existentes nos primeiros e o nível mais baixo de preços ainda praticados nos segundos. Essa diferença é necessariamente o resultado da diferença existente entre o nível mundial dos preços e o nível comunitário, tendo em conta o nível do direito nivelador aplicado às importações de países terceiros no novo Estado-membro para o qual os produtos comunitários em causa são exportados.

É claro que, se esta diferença viesse a reduzir-se ou mesmo a desaparecer, não existiria já razão para manter um montante compensatório a um nível estabelecido em função de uma diferença de preços já não existente. O pagamento de montantes com aquela natureza já não teria qualquer justificação, uma vez desaparecida a função que lhes é própria.

Consequentemente, em lugar de se contrapor ao sistema acima delineado, como pretende a autora, a citada norma do artigo 55.°, n.° 2, é dele parte integrante, completada, por seu turno, pela disposição do n.° 6 do artigo 55.°, nos termos da qual o montante compensatório percebido ou atribuído por um Estado-membro de acordo com o n.° 1, a) (isto é, nas trocas dos novos Estados-membros entre si e com a Comunidade na sua composição originária), não pode ser superior ao montante total percebido nas importações provenientes de países terceiros.

7. É certo que, deste modo, as exportações dos países terceiros para a Comunidade poderiam, na prática, em circunstâncias especiais, ver-se favorecidas em detrimento do tráfico no interior da Comunidade. Com efeito, uma vez que a operação de exportação não

é normalmente realizada no mesmo dia em que é celebrado o contrato em cuja execução ele se traduz, não restam dúvidas de que, numa situação de instabilidade do mercado, caracterizada por uma clara tendência para a subida dos preços, e desde que este fenómeno atinja grande amplitude, o operador comunitário que exporta para os novos Estados-membros em que se praticam preços mais baixos do que os comunitários poderia encontrar-se prejudicado em relação ao exportador de países terceiros, se lhe for aplicável um mecanismo em que o montante compensatório apresenta carácter de mobilidade em função das variações do preço mundial do produto considerado. Numa situação deste género, de facto, o exportador comunitário encontra-se confrontado com a perspectiva de receber um montante compensatório inferior ao que estava em vigor no momento da celebração do contrato e da correspondente fixação do preço de venda, enquanto que o exportador de países terceiros se encontra na situação inversa, ou seja, a de poder esperar encontrar-se submetido, a título de direito nivelador, a um encargo inferior ao que vigorava no dia da conclusão do contrato de venda.

Esta consequência, pouco consentânea com o princípio da preferência comunitária, consagrado no primeiro parágrafo do protocolo n.° 16, relativo aos mercados e às trocas de produtos agrícolas, anexo ao acto relativo às condições de adesão dos novos Estados à Comunidade, poderia ser evitada mediante a previsão da possibilidade de fixação antecipada do montante compensatório que foi posteriormente introduzido pelo Regulamento n.° 3280/73 da Comissão, de 4 de Dezembro de 1973. Todavia, para evitar especulações fáceis, esta possibilidade deve ser circunscrita a apertados limites temporais: as operações que dela beneficiam devem ser realizadas pouco tempo depois do dia em que se procedeu à fixação antecipada. Pela mesma razão, o congelamento do montante compensatório deverá ser efectuado não através de uma disposição geral, mas em relação a cada operação individual, porque também esse montante é determinado em função da situação concreta de preços existentes no momento em que é feita a fixação antecipada.

Só por este motivo a empresa demandante, a que certamente não falta experiência em matéria de disciplina do mercado agrícola e de exportação dos seus produtos, teria tido boas razões para duvidar se seria verdadeiramente possível ver no enunciado dos montantes compensatórios, contido num texto regulamentar destinado a entrar em vigor mais de seis meses após a sua publicação e a permanecer ainda aplicável durante mais outros seis meses, uma «fixação antecipada» válida incondicionalmente para todas as operações a realizar em qualquer momento, durante o período de validade do mesmo regulamento.

Se se quiser falar de «fixação antecipada» (mas apenas em sentido impróprio), ela diz respeito apenas ao *nível máximo* do montante compensatório, que, se as condições do mercado o permitirem, pode ser pago a quem exportar de um Estado com preços mais elevados para um novo Estado-membro que pratica preços inferiores.

8. A este propósito, deve esclarecer-se que não cabe no âmbito do presente apreciar se a regulamentação adoptada pelo Conselho para as trocas entre Estados originários e novos Estados-membros da Comunidade se revelou, em consequência de eventos normalmente imprevisíveis, menos favorável do que a disciplina relativa às trocas com países terceiros ou às importações provenientes desses países. Ainda que, por hipótese, daí pudesse resultar uma discriminação em violação do princípio da preferência comunitária, o eventual vício que inquinaria o acto não poderia, por si só, originar a responsabili-

dade da Comunidade pelos danos que dele resultassem para a empresa. A responsabilidade da Comunidade pelo prejuízo invocado pela empresa demandante só poderia estar em causa se o anúncio da sua actuação futura, efectuado pelo Conselho pela resolução de 20 de Julho e pelo projecto de regulamento em anexo, fosse de molde a poder razoavelmente induzir em erro a empresa demandante, dando-lhe uma certeza quanto à garantia da estabilidade dos montantes compensatórios indicados, qualquer que fosse a evolução do mercado.

Ainda a este respeito foi alegada a circunstância de que, no que respeita ao comércio com países terceiros, para além da garantia por um período de vários meses do montante das restituições à exportação, existia a favor das exportações dos países terceiros para a Comunidade a possibilidade de fixação antecipada do direito nivelador; e isto — afirma-se —, considerado à luz do princípio da preferência comunitária, teria permitido supor que o montante previsto para as exportações da Comunidade para a Grã-Bretanha, na ausência de um mecanismo que permitisse a fixação antecipada caso a caso, constituiria em si mesmo uma fixação geral antecipada válida até 31 de Julho do ano seguinte.

Deve contudo assinalar-se que a situação de desvantagem de que se queixa a demandante em relação aos operadores de países terceiros não era previsível no momento da adopção dos actos supracitados. Ela foi apenas determinada e revelada em consequência de eventos excepcionais posteriores, alheios ao controlo comunitário, e que provocaram a subida dos preços dos cereais em moldes sem precedente. Não seria correcto interpretar o alcance e significado daqueles actos à luz de factos posteriores, sobretudo no que respeita à confiança que poderiam suscitar na demandante no momento em que negociou os contratos de que depois resultou o dano. A grande margem existente na altura da publicação da resolução do Conselho e da negociação dos contratos de compra e venda por parte da recorrente entre o montante compensatório indicado e a diferença entre o preço indicativo comunitário e o preço mundial, e portanto o montante do direito nivelador, deixava razoavelmente supor que tal constituísse uma garantia suficiente para os operadores comunitários relativamente às flutuações normais do preço mundial no mercado dos cereais. Não se poderia portanto apreciar a expectativa criada pelos textos em causa no momento da celebração dos contratos pela autora à luz do princípio da preferência comunitária, princípio que só posteriormente viria a adquirir significado, isto é, após a modificação substancial da situação do mercado em relação ao sistema e às diversas garantias previstas para o comércio com países terceiros, que se revelaram mais eficazes.

Por outro lado, no que respeita aos produtos que no mercado britânico se encontravam em directa concorrência com os produtos comunitários, deve salientar-se que a garantia prevista a favor dos exportadores de países terceiros para a Grã-Bretanha não era, na prática, de molde a colocá-los numa situação de efectivo privilégio relativamente aos exportadores comunitários, uma vez que essa garantia, pelo seu prazo reduzido (30 dias), se limitava a cobrir a diferença de tempo necessária para o transporte de mercadorias do outro lado do oceano para a Comunidade, e o tempo, necessariamente mais reduzido, requerido pela exportação de um lote de mercadorias entre países contíguos como são os países da Comunidade. O que colocava as exportações de cereais a partir de países terceiros para a Comunidade numa situação mais favorável do que as exportações de um Estado-membro originário para um novo Estado-membro era, pelo contrário, o fenómeno da subida do preço mundial dos cereais, em presença do qual se tornou mesmo supérflua a referida garantia dos 30 dias.

9. Uma vez que a fixação do montante compensatório se destina a compensar não só a diferença negativa, através de um pagamento complementar ao exportador de um Estado-membro com preços mais elevados para um Estado-membro com preços mais baixos, mas também, na situação inversa, as diferenças positivas, através de direito nivelador, a interpretação do sistema previamente anunciado, proposta pela demandante, conduziria, neste segundo caso, a consequências manifestamente aberrantes: as exportações dos novos Estados-membros para o resto da Comunidade, mesmo em caso de substancial subida dos preços, deveriam suportar o mesmo encargo, mesmo quando ele ultrapassasse largamente a diferença dos preços existentes nos mercados em causa, e isto ainda no que se refere às transacções celebradas já na nova situação do mercado. Pelo contrário e por outro lado, os exportadores comunitários para a Grã-Bretanha teriam podido, até 31 de Janeiro de 1973, data em que foi adoptado o Regulamento n.° 229/73, aproveitar do pretendido regime de estabilidade do montante compensatório previamente anunciado, para proceder a especulações fáceis, tendo em conta o nível superior dos preços dos cereais na Grã-Bretanha.

Portanto, se reconduzir o problema da responsabilidade da Comunidade à sua verdadeira dimensão, para o que não poderá prescindir-se da expectativa que de facto poderia ter suscitado na recorrente no momento da celebração dos contratos de compra e venda para a Grã-Bretanha a atitude do Conselho em Julho de 1972, deverá reconhecer-se que, não obstante todos os aspectos criticáveis de que se pode ter revestido a regulamentação anunciada e seguidamente adoptada pelo Conselho, à luz dos eventos que se lhe sucederam, o texto previamente anunciado do regulamento relativo aos montantes compensatórios com os novos Estados-membros não era de molde a poder razoavelmente permitir à demandante uma certeza no sentido pretendido.

Para disso se aperceber, a Compagnie Continentale France nem sequer teria tido necessidade de pensar nas incongruências que acabámos de salientar. Teria sido suficiente atentar na disposição do artigo 6.° do texto do regulamento previamente anunciado em Julho de 1972 e substancialmente confirmado no Regulamento n.° 229/73, que dispunha que «o montante compensatório percebido pelo Estado importador é o que for aplicável no dia de importação», bem como logicamente, no caso inverso, «o montante compensatório percebido pelo Estado exportador é o que for aplicável no dia da exportação». Esta disposição, se bem que pudesse não resultar muito clara no seu exacto significado, permitia, seguidamente, admitir a possibilidade de variações do montante compensatório.

Não pode, portanto, a demandante invocar validamente a frustração de uma expectativa, uma vez que, mesmo sem necessidade de conhecer o artigo 55.°, n.° 6, do acto de adesão, resultava já claramente do próprio projecto de regulamento a precariedade dos níveis dos montantes compensatórios previamente anunciados.

10. Nestes termos, não se trata apenas de invocar a regra fundamental segundo a qual *nemo censetur ignorare leges* para chegar a uma solução contrária ao acolhimento da pretensão da demandante. Com efeito, se a responsabilidade é associada a uma espécie de violação de uma promessa vinculativa para o Conselho das Comunidades Europeias, já na própria promessa se encontravam — explícita ou implicitamente — elementos aptos a recordar não apenas o texto do artigo 55.°, n.° 6, mas também, e sobretudo, *a ratio* daquela disposição dentro do sistema.

A demandante obstina-se em invocar o facto de o Conselho, nos considerandos da resolu-

ção de 20 de Julho de 1972, ter reconhecido a necessidade de anunciar previamente o valor dos montantes compensatórios que estariam em vigor durante todo o ano de 1973, com o objectivo de permitir aos operadores económicos tomá-los em conta nas suas contratações futuras e assim, de algum modo, intensificar as trocas comunitárias. O que se teria depois verificado seria, pelo contrário, a frustração das expectativas criadas e consideradas fundadas e às quais tinha sido feita referência expressa. Já manifestámos a este respeito a opinião de que realmente se tratou não apenas de um anuncio prévio, mas — mais do que isso — de uma promessa vinculativa para o Conselho e os valores eram indicados precisamente na pressuposição normal de que as diferenças de preços no mercado mundial se manteriam dentro dos limites de uma flutuação previsível: neste contexto, era bastante oportuno que as partes pudessem encontrar indicações sobre esses valores de modo a poderem orientar as suas negociações e consequentemente incrementar as trocas. Mas as previsões e a promessa com elas relacionadas encontravam-se profundamente associadas ao funcionamento do sistema. Seria um erro abordá-las isoladamente e daí deduzir o seu emprego incondicional como se se tratasse não de previsões mas de uma fixação com valor absoluto contrariando ou ultrapassando as normas do acto de adesão. O Conselho, de facto, não gozava da faculdade de proceder a opções que lhe permitissem derrogar a aplicação do n.° 6 do referido artigo 55.° Assim, não se poderá sustentar que a promessa podia apresentar-se como absolutamente incondicional a uma empresa bem integrada no sistema, como é certamente a empresa demandante, uma vez que a confiança e os direitos que dela se podem deduzir se encontram estreitamente relacionados com a situação concreta e não com a existência de afirmações feitas com um sentido geral.

11. Noutra perspectiva, pretendeu-se apresentar o problema não como violação de uma promessa verdadeira e própria, mas como violação de uma obrigação mais geral de informação que encontraria fundamento na necessidade de fornecer informações completas uma vez decidido proceder a uma informação prévia. A isto poderemos responder realçando que a informação sobre o sistema resultava já completa no acto de adesão: o montante compensatório só seria atribuído dentro do limite máximo estabelecido no n.° 6 do artigo 55.°, consequentemente o Conselho não o repetiu porque o objectivo da disciplina regulamentar, previamente anunciada e seguidamente adoptada em Fevereiro de 1973, era o de determinar, em concreto, o valor do montante compensatório e não o de assegurar uma prestação incondicional: a eventual aplicabilidade da regulamentação de base ficava sempre logicamente subentendida no sistema.

Também não se poderá falar de uma violação de direitos adquiridos. O sistema não foi previsto para compensar os preços dos contratos particulares, mas os preços correntes em vigor no momento das entregas; além disso, o montante compensatório era previsto não em relação aos preços individualmente acordados num dado momento, mas sim em relação às entregas de mercadoria a efectuar ao longo do ano.

O facto que provocou o desequilíbrio e portanto o dano foi o imprevisto e imprevisível aumento dos preços mundiais. É sempre um risco de qualquer operação comercial: se a referida exportadora tivesse previsto a circunstância anormal, também não teria certamente celebrado os contratos com os importadores grossistas ingleses. Assim, a sua posição comercial deteriorou-se em razão da diminuição do montante compensatório com que tinha contado. Mas, no momento da entrega, já não teria sentido o pagamento do montante compensatório máximo previsto, pois nessa altura já o mercado mundial se tinha aproximado dos preços comunitários. A venda a um preço inferior

ao preço comunitário, na expectativa de receber o montante compensatório, resultou de um cálculo errado; mas o principal engano, causa do dano, deve-se à imprevisibilidade do que ocorreu no mercado e não àimprevisibilidade daquilo que teriam sido as consequências no sistema de trocas entre os diversos países da Comunidade: dano esse que, com toda a probabilidade, se teria ainda verificado, mesmo que a referência aos preços do dia da entrega feita pelo artigo 6.° do regulamento tivesse também sido completada pela reserva expressa referida no artigo 55.°, n.° 6, do acto de adesão.

12. Por outro lado, o sistema móvel de «fixação antecipada», que permite ter em conta as diferenças de preços efectivamente praticados no momento em que cada empresa interessada celebra o negócio em relação ao qual foi feita a fixação antecipada, introduzido em 1 de Dezembro de 1973, não poderia, em qualquer caso, ter sido aplicado antes de 1 de Janeiro de 1973 às operações com os novos Estados-membros, pois que faltavam ainda nessa altura os pressupostos essenciais à sua aplicação, em especial a entrada em vigor da disciplina comunitária dos mercados agrícolas nas relações com os novos Estados-membros.

O único meio previsto para evitar os graves inconvenientes que, em certas circunstâncias, podem entravar o comércio dentro da Comunidade, foi a cláusula de salvaguarda do artigo 55.°, n.° 6, segundo parágrafo, que permite a derrogação do princípio do primeiro parágrafo, através de adequada deliberação do Conselho por maioria qualificada e sob proposta da Comissão, com o objectivo de evitar desvios de tráfego e as distorções da concorrência. Todavia, ainda que, no caso concreto, se pudessem provar factos desta natureza, nem por isso a demandante teria o direito de beneficiar automaticamente da derrogação da citada norma, a qual depende de uma decisão específica do Conselho que não se verificou e que, além disso, nem sequer foi pedida.

O limite estabelecido no artigo 55.°, n.° 6, constitui uma norma imperativa directamente aplicável que faz parte integrante do sistema estabelecido no artigo 55.°: apenas poderá ser objecto de excepções nos precisos termos e limites estabelecidos no segundo parágrafo do n.° 6.

Para além da hipótese de abuso, que a demandante nem sequer invoca, seria extremamente difícil sustentar a existência de uma culpa genérica geradora de responsabilidade pela não utilização de um poder caracterizadamente discricionário como é o que é conferido ao Conselho pelo artigo 55.°, n.° 6, segundo parágrafo, do acto de adesão e cuja aplicação apresenta aspectos muito delicados e complexos devido ao seu carácter derrogatório.

Em suma, verifico que na adopção do Regulamento n.° 229/73 não pode vislumbrar-se qualquer «*falta de serviço*» no sentido apontado pela demandante — nem mesmo por omissão —, uma vez que aquele texto não modifica substancialmente, nos aspectos que aqui estão em causa, o sistema delineado no texto anexo à resolução de 20 de Julho de 1972.

Assim, é exacto que, como resulta das considerações expostas, as disposições do acto de adesão invocadas pela demandante não podem razoavelmente permitir uma interpretação do sistema dos montantes compensatórios delineado na resolução de 20 de Julho de 1972 nos termos em que ela a faz, mas deve-se igualmente excluir a hipótese de este acto ter podido induzir uma empresa não desprovida nem da experiência nem dos

meios necessários para determinar a efectiva disciplina jurídica das suas exportações, como é evidentemente a demandante, num equívoco tão grande relativamente ao alcance da determinação dos montantes compensatórios efectuada pelo citado texto.

Em conclusão nem a circunstância de no momento da primeira resolução o Conselho não ter feito referência expressa à regra geral do artigo 55.°, n.° 6, primeiro parágrafo, do acto de adesão, nem a falta de aplicação da cláusula de salvaguarda prevista no segundo parágrafo do citado n.° 6 podem implicar a responsabilidade da Comunidade pelo prejuízo sofrido pela demandante na sequência da alteração da situação mundial do mercado dos produtos em causa, pelo facto de ter erradamente formado expectativas relativamente às suas futuras exportações com base no total dos montantes compensatórios indicados pelo Conselho, uma vez que os textos invocados não se apresentavam de molde a permitir alguma certeza quanto ao carácter fixo daqueles montantes. Por estas razões, proponho que seja rejeitado o pedido de indemnização com todas as consequências processuais.