CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 25 de Junho de 1998 *

1. O Governo francês, cuja posição a Comissão apoia, interpôs um recurso destinado a obter a anulação parcial do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância em 11 de Dezembro de 1996, no processo T-70/94, opondo as sociedades Comafrica SpA e Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co. (a seguir «Comafrica» e «Dole») à Comissão [1], na medida em que esse acórdão indeferiu a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela recorrida.

2. Pelo referido acórdão, o Tribunal de Primeira Instância negou provimento aos pedidos apresentados pelas sociedades recorrentes com vista a obter a anulação do Regulamento (CE) n.º 3190/93 da Comissão, de 19 de Novembro de 1993, que fixa o coeficiente uniforme de redução para a determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador das categorias A e B no âmbito do contingente pautal de 1994 [2], e indeferiu o pedido de indemnização apresentado pelas mesmas partes ao abrigo dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado.

3. Antes de chegar a esta decisão quanto ao mérito da causa, o Tribunal de Primeira Instância havia julgado admissíveis os pedidos de anulação apresentados pelas recorrentes e, por conseguinte, indeferido a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão.

4. O Governo francês entende que o Tribunal de Primeira Instância, ao considerar que as recorrentes eram directa e individualmente afectadas pelo artigo 1.º do regulamento impugnado, violou o artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, tal como tem sido interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Originalidade do presente recurso

5. Esta não é, certamente, a primeira vez que o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre disposições relativas à organização comum do mercado no sector da banana. No entanto, este processo reveste um carácter insólito.

6. De facto, o presente recurso foi interposto pela República Francesa, que não interveio em primeira instância. Tanto quanto saiba, é a primeira vez que se aplica o artigo 49.º, terceiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça.

* Língua original: francês.

1 — Colect., p. II-1741.

2 — JO L 285, p. 28.

7. Desta disposição, conjugada com o segundo parágrafo do mesmo artigo, decorre que um Estado-Membro não necessita de justificar a sua legitimidade como parte para poder recorrer.

8. Por outro lado, nos termos do primeiro parágrafo do mesmo artigo, pode ser interposto recurso para o Tribunal de Justiça das decisões do Tribunal de Primeira Instância que «ponham termo a um incidente processual relativo a uma excepção de incompetência ou de inadmissibilidade».

9. Por outro lado, o artigo 113.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça estipula que as conclusões do recurso devem ter como objecto a anulação, total ou parcial, da decisão impugnada, assim como o provimento, no todo ou em parte, dos pedidos apresentados em primeira instância, não sendo permitido formular pedidos novos.

10. É exactamente o que aqui se passa, uma vez que o recurso interposto pelo Governo francês visa obter a anulação parcial do acórdão do Tribunal de Primeira Instância e o provimento do pedido apresentado em primeira instância pela Comissão quanto à inadmissibilidade do recurso.

11. Importa notar que este recurso não se destina a modificar a decisão que o Tribunal de Primeira Instância acabou por proferir, ou seja, a improcedência do recurso. Numa abordagem estritamente formal, quiçá formalista, poder-se-ia sustentar que o dispositivo do acórdão em apreço não seria, portanto, modificado. Dever-se-ia, por conseguinte, considerar que o presente recurso não visa a «anulação, total ou parcial», da decisão do Tribunal de Primeira Instância, na acepção do já citado artigo 113.°, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo?

12. Tal raciocínio só olhava às aparências. Com efeito, para além do próprio texto do dispositivo do acórdão impugnado, há que tomar em consideração as etapas que precederam a sua prolação. A decisão do Tribunal de Primeira Instância de negar provimento ao recurso foi precedida de uma parte intitulada «Quanto à admissibilidade», no termo da qual o Tribunal declarou expressamente que o recurso era admissível, admissibilidade essa que tinha sido formalmente contestada pela Comissão, que suscitou, para o efeito, uma questão prévia de inadmissibilidade. Ao fazê-lo, o Tribunal de Primeira Instância, por conseguinte, adoptou uma decisão que pôs termo a um incidente processual relativo a uma excepção de inadmissibilidade, nos termos do artigo 49.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça.

13. A circunstância de o Tribunal de Primeira Instância ter em seguida passado, num encadeamento lógico, à apreciação do mérito da causa e de, por esse motivo, não nos encontrarmos em face de um acórdão distinto, que respeitasse unicamente à questão prévia de inadmissibilidade (como aconteceria se a questão prévia fosse acolhida), não deve obscurecer o facto de, na realidade, o Tribunal ter proferido duas decisões sucessivas. Deve ser possível recorrer de cada uma delas.

14. Também não nos podemos ater ao facto de este recurso do Governo francês ter, por assim dizer, a natureza de um recurso interposto no interesse de uma interpretação e aplicação correctas do direito comunitário. Uma vez que o Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça estabelece que o recurso pode ser interposto «pelos Estados-Membros e as instituições das Comunidades que não intervieram no litígio perante o Tribunal de Primeira Instância», este tipo de recurso é implicitamente admissível.

15. Finalmente, do artigo 51.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça resulta que o recurso é limitado às questões de direito. A questão de saber se as recorrentes eram ou não directa e individualmente afectadas, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE, constitui efectivamente uma questão de direito, como, aliás, o Tribunal de Justiça já declarara [3].

16. Por conseguinte, a admissibilidade do recurso não oferece dúvidas.

Enquadramento jurídico

17. O Tribunal de Primeira Instância definiu do seguinte modo o enquadramento jurídico do recurso que lhe foi submetido:

«1 Antes de 1993, a comercialização das bananas na Comunidade era organizada segundo os diferentes sistemas nacionais. Existiam três fontes de abastecimento: as bananas produzidas na Comunidade, as bananas produzidas nalguns dos Estados com os quais a Comunidade tinha concluído a Convenção de Lomé (a seguir "bananas ACP"), e as bananas produzidas noutros Estados (a seguir "bananas países terceiros").

2 Uma organização comum deste sector foi criada pelo Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas [4] (a seguir "Regulamento n.° 404/93"), que teve por efeito a instituição, a partir de 1 de Julho de 1993, de um sistema comum de importação que substituiu os diversos sistemas nacionais anteriormente existentes. O Regulamento n.° 404/93 foi alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.° 3290/94 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994,

3 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 1996, Buralux e o./Conselho (C-209/94 P, Colect., p. I-615).

4 — JO L 47, p. 1.

relativo às adaptações e medidas transitórias necessárias no sector da agricultura para a execução dos acordos concluídos no âmbito das negociações comerciais multilaterais do "Uruguay Round" [5]. É a versão de 13 de Fevereiro de 1993 que está em discussão no presente processo.

3 O regime das trocas com os países terceiros, que é objecto do título IV do Regulamento n.° 404/93, prevê a abertura anual de um contingente pautal para as importações de bananas países terceiros e de bananas não tradicionais ACP. As expressões "importações tradicionais" e "importações não tradicionais" dos Estados ACP são definidas no artigo 15.°, n.° 1, do Regulamento n.° 404/93. As "importações tradicionais dos Estados ACP" correspondem às quantidades, fixadas no anexo do Regulamento n.° 404/93, de bananas exportadas por cada fornecedor ACP tradicional da Comunidade. As quantidades exportadas pelos Estados ACP que ultrapassem essas quantidades são denominadas "bananas não tradicionais ACP".

4 O artigo 20.° do Regulamento n.° 404/93 autoriza a Comissão a adoptar, segundo o procedimento dito do comité de gestão previsto no artigo 27.°, as medidas complementares no que respeita, nomeadamente, à emissão dos certificados de importação para as diferentes categorias de operadores, à periodicidade da emissão desses certificados e à quantidade mínima de bananas que os operadores elegíveis devem ter comercializado. As modalidades de execução do título IV do Regulamento n.° 404/93 foram fixadas pelo Regulamento (CEE) n.° 1442/93 da Comissão, de 10 de Junho de 1993, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade [6] (a seguir "Regulamento n.° 1442/93").

5 O artigo 18.°, n.° 1, do Regulamento n.° 404/93 prevê a abertura anual de um contingente pautal de dois milhões de toneladas/peso líquido para as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP e, para o primeiro período de funcionamento da nova organização comum de mercado, isto é, o segundo semestre de 1993, fixa o volume do contingente pautal em um milhão de toneladas/peso líquido. No âmbito do contingente pautal, as importações de bananas países terceiros estavam sujeitas ao pagamento de 100 ecus por tonelada e as importações de bananas não tradicionais ACP a um direito nulo. Fora do contingente pautal, tais importações estavam sujeitas à cobrança, respectivamente, de 750 ecus por tonelada e de 850 ecus por tonelada.

...

9 As importações no âmbito do contingente pautal anual bem como os certificados emitidos para esse efeito são repar-

5 — JO L 349, p. 105.

6 — JO L 142, p. 6.

tidos, nos termos do artigo 19.°, entre três categorias de operadores do seguinte modo:

— 66,5% para a categoria de operadores que comercializaram bananas de países terceiros e/ou não tradicionais ACP;

— 30% para a categoria de operadores que comercializaram bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP;

— 3,5% para a categoria de operadores estabelecidos na Comunidade que começaram, a partir de 1992, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP.

10 Entre as modalidades previstas pelo Regulamento n.° 1442/93 para a aplicação do regime instituído pelo Regulamento n.° 404/93, acabado de descrever, importa sublinhar as seguintes disposições.

...

12 O artigo 5.° prevê que, o mais tardar em 1 de Outubro de 1993, relativamente ao ano de 1994, e o mais tardar em 1 de Julho, em relação aos anos seguintes, as autoridades competentes dos Estados-Membros estabelecerão anualmente, relativamente a cada operador das categorias A e B inscrito nos seus registos, a média das quantidades comercializadas nos três anos anteriores ao que precede o ano para o qual o contingente pautal é aberto, discriminadas de acordo com a natureza das funções exercidas pelo operador, em conformidade com o artigo 3.° Esta média é designada "quantidade de referência".

13 O artigo 3.°, n.° 1, indica que se considera "operador" das categorias A e B o agente económico ou outra entidade que, por sua conta própria, tenha realizado pelo menos uma das seguintes funções:

a) compra de bananas verdes originárias de países terceiros e/ou de países ACP aos produtores, ou, se for caso disso, produção, seguida de expedição e venda na Comunidade (a seguir "actividades da classe a");

b) abastecimento e introdução em livre prática enquanto proprietário das bananas verdes e colocação à venda com vista a ulterior colocação no mercado comunitário; o ónus dos riscos de deterioração ou perda do produto é equiparado ao ónus do

risco assumido pelo proprietário do produto (a seguir "actividades da classe b");

c) amadurecimento, enquanto proprietário de bananas verdes, e colocação no mercado da Comunidade (a seguir "actividades da classe c").

Os operadores que exercem estas actividades passarão a ser designados, respectivamente, "importadores primários", "importadores secundários" e "amadurecedores".

14 O artigo 5.°, n.° 2, estabelece os coeficientes de ponderação aplicados às quantidades comercializadas, que variam em função das actividades exercidas. Nos termos do terceiro considerando do regulamento, esses coeficientes têm por objectivo, por um lado, ter em conta a importância da função económica desempenhada e os riscos comerciais assumidos e, por outro, corrigir os efeitos negativos de um cômputo múltiplo das mesmas quantidades de produtos em diferentes estádios da cadeia comercial.

15 O artigo 6.° tem a seguinte redacção:

"Em função do volume do contingente pautal anual e do montante total das quantidades de referência dos operadores referidas no artigo 5.°, a Comissão fixará, se for caso disso, o coeficiente uniforme de redução para cada categoria de operadores a aplicar à quantidade de referência de cada operador, a fim de determinar a quantidade que lhe será atribuída.

Os Estados-Membros determinarão a quantidade atribuída a cada operador registado das categorias A e B e comunicá-la-á a este último o mais tardar em 1 de Agosto e, em relação a 1994, o mais tardar em 1 de Novembro de 1993."

...

18 ... Em 19 de Novembro de 1993, a Comissão adoptou o Regulamento n.° 3190/93... O artigo 1.° do Regulamento n.° 3190/93 tem a seguinte redacção:

"No âmbito do contingente pautal previsto nos artigos 18.° e 19.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93, a quantidade a atribuir a cada operador das categorias A e B relativamente ao período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1994 é obtida afectando a referência

quantitativa do operador, determinada nos termos do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93, do seguinte coeficiente uniforme de redução:

— para os operadores da categoria A: 0,506617,

— para os operadores da categoria B: 0,430217.»

A apreciação do Tribunal de Primeira Instância quanto à admissibilidade do recurso

18. No que se refere aos argumentos que as partes invocaram no Tribunal de Primeira Instância no contexto da questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, permitimo-nos remeter para o resumo constante dos n.os 32 a 37 do acórdão de 11 de Dezembro de 1996.

19. Em contrapartida, parece-nos necessário relembrar, na íntegra, a apreciação feita pelo Tribunal de Primeira Instância a propósito da referida questão prévia de admissibilidade, que se encontra redigida da seguinte forma:

«38 O artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado confere aos particulares o direito de impugnarem qualquer decisão que, embora tomada sob a forma de regulamento, lhes diga directa e individualmente respeito. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, um dos objectivos desta disposição é evitar especialmente que, pela simples escolha da forma de um regulamento, as instituições comunitárias possam excluir o recurso de um particular contra uma decisão que lhe diz directa e individualmente respeito. É, portanto, claro que a escolha da forma não pode, por si só, alterar a natureza legislativa de um acto [7].

39 O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância decidiram igualmente que, para que se possa considerar que os operadores económicos são individualmente afectados pelo acto cuja anulação requerem, é necessário que sejam afectados na sua posição jurídica, em razão de uma situação de facto que os caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa e os individualiza de modo análogo ao de um destinatário [8].

40 Além disso, no contexto da gestão de um contingente pautal para as carnes de bovino, o Tribunal de Justiça decidiu que um regulamento da Comissão, que determinava as condições em que as autoridades competentes dos Estados-Membros deviam satisfazer os pedidos de certificados de importação, afectava individualmente os operadores que, no

7 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1980, Calpak e Società Emiliana Lavorazione Frutta/Comissão (789/79 e 790/79, Recueil, p. 1949, n.° 7), e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Outubro de 1993, FRSEA e FNSEA/Conselho (T-476/93, Colect., p. II-1187, n.° 19).

8 — Despacho do Tribunal de Justiça de 24 de Maio de 1993, Arnaud e o./Conselho (C-131/92, Colect., p. I-2573).

momento da sua adopção, já tinham requerido tais certificados [9]. Para decidir que os operadores eram individualmente afectados, o Tribunal de Justiça tomou em conta o facto de a Comissão, ao determinar, com base na quantidade total para a qual os pedidos tinham sido apresentados e num momento em que já não podia ser apresentado qualquer novo pedido, a medida em que os referidos pedidos podiam ser satisfeitos, decidiu, na realidade, do seguimento a dar a cada pedido apresentado. O Tribunal de Justiça concluiu, consequentemente, que o regulamento em questão devia ser analisado como um conjunto de decisões individuais e não como uma medida de alcance geral na acepção do artigo 189.° do Tratado.

41 Este Tribunal sublinha que, no caso vertente, o Regulamento n.° 3190/93 apenas se aplica aos operadores que tinham pedido e obtido quantidades de referência para importações de bananas da categoria A ou da categoria B para o ano de 1994. Indica a cada operador interessado que a quantidade de bananas que tem o direito de importar no quadro do contingente pautal para o ano de 1994 pode ser determinada aplicando um coeficiente uniforme de redução à sua quantidade de referência. Dado que a única função legislativa do Regulamento n.° 3190/93 é fixar e publicar o referido coeficiente de redução, este diploma tem como efeito imediato e directo permitir a cada operador, aplicando o coeficiente de redução à quantidade de referência que lhe tinha sido atribuída, determinar a quantidade definitiva que lhe será atribuída a título individual. Enquanto tal, o Regulamento n.° 3190/93 deve ser analisado como um conjunto de decisões individuais dirigidas a cada operador, informando-o, na realidade, das quantidades precisas que terá o direito de importar em 1994.

42 O Tribunal assinala igualmente que a Comissão não contestou a afirmação das recorrentes de que também são directamente afectadas pelo Regulamento n.° 3190/93 porque este não deixa aos Estados-Membros nenhuma margem de apreciação no que respeita à emissão dos certificados de importação.

43 Nestas condições, o pedido de anulação do Regulamento n.° 3190/93 deve ser julgado admissível.»

Análise dos fundamentos julgados procedentes pelo Tribunal de Primeira Instância e dos argumentos apresentados no contexto do recurso

20. Após ter recordado a tão conhecida jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual, para que se possa considerar que os operadores económicos são individualmente afectados pelo acto cuja anulação requerem, é

9 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Novembro de 1990, Weddel/Comissão (C-354/87, Colect., p. I-3847, n.os 19 a 23).

necessário que sejam afectados na sua posição jurídica em razão de uma situação de facto que os caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa e os individualiza de modo análogo ao de um destinatário (n.os 38 e 39 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância), o Tribunal de Primeira Instância referiu-se, portanto, ao acórdão que o Tribunal de Justiça proferiu no processo Weddel/Comissão, considerando, manifestamente, que o processo Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/ /Comissão era completamente análogo a esse processo (n.° 40 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância).

21. No processo Weddel/Comissão, tratava-se da abertura de um contingente pautal de 4 617 toneladas. Ora, a recorrente havia apresentado um pedido de certificados de importação correspondente a um total de 320 000 toneladas, e contestava a validade de uma disposição do regulamento em causa, que especificava que todos os pedidos que excedessem as 4 617 toneladas seriam automaticamente considerados como um pedido relativo a essa quantidade. Tratava-se de evitar que os operadores conseguissem açambarcar a maior parte do contingente aberto, pelo simples facto de haverem apresentado pedidos consideravelmente exagerados.

22. De resto, o regulamento controvertido especificava que cada pedido só seria satisfeito até ao limite de 0,2425% da quantidade solicitada [10].

23. Consequentemente, havia efectivamente sido possível *a cada operador* determinar a quantidade definitiva que lhe seria atribuída. Bastava, com efeito, aplicar o coeficiente de correcção ou ao valor exacto do seu pedido, se este respeitasse a uma quantidade inferior a 4 617 toneladas, ou seja a quantidade de 4617 toneladas, se o seu pedido ultrapassasse esse limite.

24. O Tribunal de Justiça concluiu daí que «a Comissão, embora tenha apenas tomado conhecimento das quantidades pedidas, decidiu do seguimento a dar a cada pedido apresentado» e que, em consequência, se estava em presença de um «feixe de decisões individuais, adoptadas sob a aparência de um regulamento, afectando cada uma destas decisões a situação jurídica de cada autor de pedidos».

25. No n.° 41 do acórdão objecto do recurso, o Tribunal de Primeira Instância sublinha que:

«no caso vertente, o Regulamento n.° 3190/93 apenas se aplica aos operadores que tinham pedido e *obtido* [11] quantidades de referência para importações de bananas da categoria A ou da categoria B para o ano de 1994. Indica a cada operador interessado que a quantidade de bananas que tem o direito de importar no quadro do contingente pautal para o ano de 1994 pode ser determinada aplicando um

10 — Regulamento (CEE) n.° 2806/87 da Comissão, de 18 de Setembro de 1987, relativo à entrega de certificados de importação para carne de bovino de alta qualidade, fresca, refrigerada ou congelada (JO L 268, p. 59).

11 — Passagem sublinhada pelo autor.

coeficiente uniforme de redução à *sua* [12] quantidade de referência. Dado que a única função legislativa do Regulamento n.° 3190/93 é fixar e publicar o referido coeficiente de redução, este diploma tem como efeito imediato e directo permitir a cada operador, aplicando o coeficiente de redução à *quantidade de referência que lhe tinha sido atribuída* [13], determinar a quantidade definitiva que lhe será atribuída a título individual. Enquanto tal, o Regulamento n.° 3190/93 deve ser analisado como um conjunto de decisões individuais dirigidas a cada operador, informando-o, na realidade, das *quantidades precisas que terá o direito de importar* [14] em 1994».

26. Tal como acontece com a Comissão, não nos parece que exista uma analogia suficiente entre os processos Weddel, e Comafrica e Dole. Em especial, não estamos convencidos que, no quadro do sistema ora em causa:

— um operador tenha «obtido» uma quantidade de referência ou que essa quantidade lhe tenha «sido atribuída» antes da adopção do Regulamento n.° 3190/93;

— tenha sido possível a cada um dos operadores determinar a quantidade definitiva que teria o direito de importar em 1994, mediante a simples multiplicação de uma quantidade que conhecia pelo coeficiente de redução.

27. Ao invés do que sucede no sector da carne de bovino, o sistema que foi posto em prática no sector das bananas é extremamente complicado e pode haver uma diferença considerável entre os valores que o operador submete às autoridades competentes e os que servem de base à multiplicação final. O processo desenrola-se como a seguir se explica.

28. Por força do artigo 4.° do Regulamento n.° 1442/93, as autoridades competentes dos Estados-Membros estabelecerão listas separadas dos operadores das categorias A e B e, em relação a cada operador, as quantidades que este tiver comercializado durante cada um dos três anos anteriores. Para o efeito, os operadores comunicam às autoridades competentes o volume global das quantidades de bananas discriminando-as

— segundo a origem das bananas (bananas originárias de países terceiros e quantidades não tradicionais ACP, bananas ACP, bananas produzidas na Comunidade), e

— segundo cada função económica descrita no n.° 1 do artigo 3.° do Regulamento n.° 1442/93, relativo às normas de exe-

12 — Passagem sublinhada pelo autor.
13 — Passagem sublinhada pelo autor.
14 — Passagem sublinhada pelo autor.

cução (ou seja, compra de bananas verdes, abastecimento e introdução em livre prática enquanto proprietário e amadurecimento enquanto proprietário).

29. Como se pode depreender do acórdão do Tribunal de Primeira Instância, a experiência demonstrou que esta operação está sujeita a erros por parte dos operadores.

30. Numa segunda fase, as autoridades competentes estabelecem relativamente a cada operador das categorias A e B inscrito nos seus registos a média das quantidades comercializadas nos três últimos anos, discriminadas de acordo com a natureza das funções.

31. Esta média é designada «referência quantitativa» em determinadas versões linguísticas e «quantidade de referência» noutras. Não obstante esta subtil variação, esta expressão tende a sugerir que não nos encontramos aqui em presença de uma quantidade atribuída, mas de uma base de referência para operações ulteriores.

Para se obter a «quantidade de referência», as quantidades comercializadas são afectadas, pela autoridade competente, de coeficientes de ponderação (57%, 15% ou 28%), de acordo com as «funções» previstas no artigo 3.°, o que dá azo a nova possibilidade de erro.

32. Segundo o disposto no artigo 8.° do Regulamento n.° 1442/93, «As autoridades competentes procederão aos controlos adequados para verificar a pertinência dos pedidos e dos documentos comprovativos apresentados pelos operadores. Para tal, as autoridades podem, nomeadamente, tomar em consideração as peritagens e relatórios de revisores oficiais de contas ou de auditores.»

33. O Regulamento n.° 1442/93 não prevê a obrigatoriedade de os resultados serem comunicados aos operadores pelas autoridades competentes no final de todas essas verificações e antes de entrarem na terceira fase principal do processo, ou seja, a comunicação à Comissão do «montante total das quantidades de referência ponderadas» e da «quantidade total de bananas comercializadas por cada função relativamente aos operadores inscritos nos seus registos» (artigo 5.°, n.° 3).

34. Salvo indiscrição por parte da autoridade nacional competente, o operador individual ignora, pois, quais as quantidades que esta autoridade acabou por fixar em relação a si, incluindo-as nos dois totais comunicados à Comissão.

35. Com efeito, é importante notar que o que é comunicado à Comissão são quantidades totais, e não quantidades por operador individual. Este facto foi, de resto, confirmado pela Comissão na sua resposta às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância

[Doc. JUR(96) 01479, de 15 de Fevereiro de 1996], onde se pode ler o que segue:

«Importa igualmente recordar que a Comissão apenas pôde tomar conhecimento das quantidades de referência provisórias globais relativas aos operadores de cada Estado-Membro. O montante discriminado por operador não lhe foi comunicado.»

36. Segue-se a fase em que a Comissão assume a direcção do processo (artigo 6.° do Regulamento n.° 1442/93), e que consiste, para si, em comparar o volume do contingente pautal anual com o montante total das quantidades de referência dos operadores que lhe tiver sido comunicado pelos diferentes Estados-Membros.

37. Se o total dos pedidos exceder o volume do contingente pautal, a Comissão fixará «o coeficiente uniforme de redução para cada categoria de operadores a aplicar à quantidade de referência de cada operador, a fim de determinar a quantidade que lhe *será atribuída*» (artigo 6.°, primeiro parágrafo).

38. Por último, Os Estados-Membros *determinarão* a quantidade atribuída a cada operador registado das categorias A e B e *comunicá-la-ão* a este último (artigo 6.°, segundo parágrafo).

39. Só nesta fase, portanto, o operador toma verdadeiramente conhecimento da quantidade anual que lhe foi atribuída.

40. Por outro lado, verificou-se, no decurso do processo em primeira instância, que a Comissão não procedeu a um cálculo puramente matemático, tendo sido levada a pôr em causa as quantidades globais comunicadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Assim, obrigou estas últimas a corrigir pela segunda vez determinadas quantidades de referência que já tinham verificado e, eventualmente, rectificado na fase anterior, antes de comunicarem as quantidades globais à Comissão.

41. De facto, resulta do n.° 65 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância objecto do presente recurso que a Comissão reconheceu «que quantidades de referência originalmente comunicadas pelos Estados-Membros a levaram a detectar situações de dupla contagem e de sobreposição de números relativos a operadores que exerciam actividades pertencentes a classes diferentes e que, por conseguinte, tentou corrigir esses números antes de aplicar [deve-se, sem dúvida, ler "calcular"] o coeficiente de redução».

42. A Comissão indicou, segundo o n.° 64 do acórdão, que um certo número de quantidades de referência foi corrigido «pelos seus serviços ou por indicação destes». Por outras palavras, a Comissão e os Estados-Membros rectificaram, em concertação, determinados números.

43. Em certos casos, não foi possível «chegar a acordo com os Estados-Membros em causa, tendo a Comissão sido obrigada a reduzir os números» relativos a dois Estados-Membros em 170 000 toneladas. Podemos-nos perguntar que números é que esses dois Estados-Membros acabaram por acolher quando «atribuíram» as quantidades individuais, mas não é necessário aqui aprofundar essa questão (n.° 66 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância).

44. De qualquer modo, é óbvio que nenhum operador podia ter a certeza de que os dados que comunicou às autoridades competentes do Estado-Membro a que pertencia eram os que iam acabar por ser aceites no momento da atribuição da sua quantidade anual.

45. Deve-se notar, ainda, que o próprio Regulamento n.° 3190/93 não contém qualquer esclarecimento sobre a «dedução dos volumes das duplas contagens avaliados pela Comissão (antepenúltimo considerando).»

46. Portanto, o operador individual não estava em condições de determinar por si só:

— nem com base nos números que comunicou à autoridade nacional competente,

— nem com base nas disposições do regulamento impugnado,

qual era a quantidade de referência individual a que devia aplicar o coeficiente de redução e, por conseguinte, «as quantidades precisas que [teria] o direito de importar em 1994».

47. Em nosso entender, foi portanto erradamente que o Tribunal de Primeira Instância chegou à conclusão inversa (n.° 41, *in fine*) e que dela deduziu que o Regulamento 3190/93 individualizava os operadores de modo análogo ao de um destinatário.

48. Além do mais, como muito bem salienta a Comissão, o regulamento em causa «só se refere ao direito futuro ou emergente a certificados relativamente aos quais os *pedidos devem ser apresentados* durante a primeira semana do último mês de cada trimestre, em conformidade com o disposto no artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1442/93».

49. De outra forma, a atribuição dos certificados de importação só se efectua numa base trimestral. Para este fim, procede-se, em primeiro lugar, à fixação de «quantidades indicativas... em função dos dados e das previsões relativas ao mercado comunitário, com base na estimativa da produção e do consumo na

Comunidade, bem como das importações e exportações».

50. Em seguida, «os operadores devem apresentar os seus pedidos de certificados de importação às autoridades competentes do Estado-Membro... até ao limite da quantidade permitida no trimestre em causa da sua quantidade anual total atribuída...

51. No caso de as quantidades objecto de pedidos de certificado de importação, a título de uma e/ou outra categoria de operadores, serem sensivelmente superiores à quantidade indicativa fixada, será fixada uma *percentagem única de redução* [15] a aplicar aos pedidos» (artigo 9.°, n.os 2 e 3, do Regulamento n.° 1442/93).

52. Finalmente, as autoridades competentes emitirão, separadamente para cada uma das categorias, certificados de importação para cada operador em função da quantidade anual atribuída nos termos do artigo 6.° (artigo 9.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1442/93).

53. Encontramo-nos, por conseguinte, numa situação diferente, na sua essência, da do processo Weddel/Comissão, no qual o papel das autoridades competentes dos Estados-Membros se limitava à concessão imediata dos certificados de importação, efectuando, com base no regulamento da Comissão, uma simples multiplicação que, por seu turno, cada operador podia igualmente efectuar.

54. Podemos mesmo questionarmo-nos sobre se, neste caso, o regulamento em causa dizia directamente respeito aos operadores, tendo em conta todas as fases que ainda se seguiam à sua publicação. A este propósito, não se pode desprezar o facto de que a apresentação formal dos pedidos de certificados de importação só se verificava após a comunicação das quantidades anuais e de que os certificados, concedidos para um determinado trimestre, nem sempre representavam um quarto da quantidade anual atribuída.

55. Na sua resposta, a Comissão adianta ainda outros argumentos para demonstrar que «o caso Weddel não tem qualquer utilidade para efeitos do presente caso». No seu memorando suplementar, a Comafrica e Dole esforçam-se por os refutar.

56. A Comissão alega, em primeiro lugar, que, no processo Weddel/Comissão, o operador que tinha pedido um certificado tinha a obrigação de realizar a importação uma vez o certificado concedido, incorrendo em diversas sanções em caso de incumprimento. Em especial, arriscava-se a perder a caução prestada, que já havia desembolsado. O regulamento impugnado no caso Weddel/

15 — Sublinhado pelo autor.

/Comissão afectava, portanto, retroactivamente os direitos e obrigações desses operadores.

57. Compartilhamos a tese da Comissão segundo a qual a situação em apreço é completamente diferente, dado que o Regulamento n.º 3190/93 só se refere ao direito futuro ou emergente a certificados relativamente aos quais os pedidos devem ainda ser apresentados.

58. A Comissão chama igualmente a atenção para o facto de os certificados que os operadores podem obter serem transmissíveis. Assim, o certificado de importação mais não era do que um mero produto negociável. No entanto, resulta de afirmações não contestadas, feitas no processo Weddel/Comissão, que os certificados a que este processo se referia também eram transmissíveis, o que não impediu o Tribunal de Justiça de julgar o recurso admissível.

59. Poderia ainda observar-se que, contrariamente ao caso em apreço, o recurso da sociedade Weddel só de maneira muito indirecta se referia à fixação do coeficiente de correcção. Com efeito, o que essa sociedade contestava era a decisão da Comissão de limitar os pedidos à quantidade disponível, facto que acarretava necessariamente a redução dos pedidos individuais que ultrapassassem essa quantidade — como o apresentado pela Weddel — enquanto, no máximo, essa decisão só indirectamente afectava os operadores cujos pedidos não excedessem a quantidade máxima estipulada. Assim, a sociedade Weddel estava individualizada em relação aos restantes requerentes de certificado.

60. No entanto, é forçoso observar que, no seu acórdão Weddel/Comissão, o Tribunal de Justiça não baseou a sua argumentação neste elemento (que se limitou a recordar no contexto das posições da sociedade recorrente), antes se tendo apenas referido ao coeficiente de correcção aplicável ao conjunto dos pedidos.

61. De qualquer modo, quanto a este último ponto concluímos, com base no conjunto dos argumentos acima expostos, que o Tribunal de Primeira Instância se enganou na sua análise do Regulamento n.º 3190/93 e do Regulamento n.º 1442/93, ao acreditar poder assimilar completamente a situação da Comafrica e Dole à da Weddel e ao julgar o recurso admissível por considerar que a Comafrica e Dole eram individualmente afectadas.

62. Todavia, coloca-se ainda a questão de saber se a conclusão a que o Tribunal de Primeira Instância chegou, ou seja, a admissibilidade do recurso, poderá assentar noutro fundamento passível de substituir o fundamento, erróneo, apresentado pelo Tribunal de Primeira Instância. Esta substituição de fundamentos, que possibilita a não anulação do dispositivo de uma sentença ao mesmo tempo que rectifica os fundamentos que lhe servem de base, é uma operação perfeitamente corrente no mecanismo do recurso de anulação.

63. Por conseguinte, há que examinar ainda se a Comafrica e Dole, depois de correctamente analisada a sua situação, se encontram em posição de pretender ser individualmente afectadas pelo regulamento impugnado. Para tal, devemos confrontar os restantes argumentos apresentados ao Tribunal de Justiça com a jurisprudência deste sobre o artigo 173.°, quarto parágrafo.

64. As sociedades Comafrica e Dole insistem muito no facto de o Regulamento n.° 3190/93 só ser aplicável a um círculo fechado de operadores. Em minha opinião, têm razão neste ponto, uma vez que o citado regulamento visa efectivamente pedidos efectuados no passado, em determinado momento e de acordo com procedimentos específicos, pedidos esses a que já não se poderia juntar qualquer novo pedido.

65. O círculo fechado é igualmente restrito, visto os operadores em causa se definirem pelo facto de serem os únicos que cumprem um certo número de condições, tanto processuais como de fundo: terem importado determinadas categorias de bananas no decurso dos três anos anteriores à adopção do regulamento e comunicado esses números à autoridade competente do Estado-Membro a que pertencem, nos prazos e segundo os procedimentos previstos. Estes elementos decorrem do quadro regulamentar acima descrito.

66. A existência de um círculo fechado e restrito de destinatários do acto bastava, segundo as recorrentes em primeira instância, para lhe retirar o carácter normativo e transformá-lo num feixe de decisões individuais susceptíveis de recurso. A Comafrica e a Dole citam diversos acórdãos do Tribunal de Justiça em apoio desta proposta [16].

67. Há que desde já afastar o processo Arposol/Conselho, em que o Tribunal de Justiça se limita a declarar, no seu acórdão, que a associação recorrente não era directamente afectada e não examina a questão de saber se o seria individualmente.

68. Os restantes processos citados referem-se igualmente a situações diferentes da do caso vertente. Assim, no processo CAM/Comissão, o recurso não foi julgado admissível em virtude apenas de o acto impugnado ser aplicável a um círculo fechado de destinatários, mas sobretudo por estes terem tomado, ou poderem supostamente ter tomado, determinadas disposições de índole comercial com base numa regulamentação que foi mais tarde subitamente modificada.

69. No processo Société pour l'exportation des sucres/Comissão, ao contrário do que se

16 — Acórdãos de 18 de Novembro de 1975, CAM/Comissão (100/74, Colect., p. 471); de 31 de Março de 1977, Société pour l'exportation des sucres/Comissão (88/76, Colect., p. 249); de 27 de Novembro de 1984, Agricola commerciale olio e o./Comissão (232/81, Recueil, p. 3881); Savma/Comissão (264/81, Recueil, p. 3915), e de 14 de Janeiro de 1988, Arposol/Conselho (55/86, Colect., p. 13).

verifica no caso presente, estava em causa um regulamento que alterava retroactivamente os direitos e obrigações de operadores detentores de certificados que, consequentemente, já haviam assumido compromissos.

70. Os processos Agricola Commerciale olio e o./Comissão e Savma/Comissão referiam-se, por seu lado, à tentativa da Comissão de anular, através de um regulamento, a venda de azeite que um organismo nacional de intervenção fez a adjudicatários já designados, cujos direitos e obrigações seriam, consequentemente, modificados com efeitos retroactivos. Este é um efeito que não se verifica no caso em apreço.

71. Acresce que é manifesto que, devido à sua qualidade de adjudicatários designados, a situação dos recorrentes nesses processos apresentava um nexo muito mais estreito com o acto impugnado o que não é o caso com as recorrentes em primeira instância no caso presentemente em questão. Como já vimos, a sua relação com o acto impugnado limita-se ao facto de terem comunicado à autoridade nacional competente os números relativos às suas importações anteriores com a intenção de solicitarem, em fase ulterior, certificados de importação válidos por um trimestre.

72. A jurisprudência em causa referia-se, portanto, a situações que estão longe de serem idênticas à do caso vertente. Em contrapartida, já nos parece pertinente, para efeitos da apreciação da admissibilidade do recurso da Comafrica e Dole, a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual o facto de um acto afectar um círculo fechado e restrito de destinatários não basta para que à luz do artigo 173.°, quarto parágrafo, estes sejam individualmente afectados.

73. Com efeito, o Tribunal de Justiça decidiu, em numerosas ocasiões, que a possibilidade de determinar, com maior ou menor grau de precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a que uma medida se aplica não implica de modo algum que se deva considerar que essa medida lhes diz individualmente respeito, desde que se verifique que essa aplicação se faz devido a uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto em causa [17].

74. Ora, é precisamente perante uma hipótese destas que nos encontramos no caso do Regulamento n.° 3190/93 que, como salienta o Governo francês, possui manifestamente todas as características de um acto normativo. Com efeito, o regulamento em questão tem um objecto de ordem geral, ou seja, a execução, num determinado período, de *um dos elementos do regime* de contingentes aplicável aos operadores definidos pelo referido Regulamento n.° 1442/93. Este obriga a Comissão a tomar as medidas necessárias para garantir o funcionamento correcto da organização comum de mercado, ajustando globalmente as quantidades que possam ser pedidas com base nas importações efectuadas no passado às quantidades disponíveis em virtude do regu-

17 — V., por exemplo, acórdão de 15 de Junho de 1993, Albertal e o./Conselho (C-264/91, Colect., p. I-3265).

lamento de base. O acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Outubro de 1995 [18], relativo ao coeficiente de correcção aplicável ao segundo semestre do ano de 1993, isto é, mesmo antes do fixado pelo regulamento controvertido, demonstra claramente como a fixação desse coeficiente decorre de uma obrigação mais genérica da Comissão, ou seja, a da aplicação do regulamento de base.

75. Tal regulamento é necessariamente aplicável a um círculo fechado e restrito de destinatários, pois só se pode tratar de operadores que tenham o direito de manifestar interesse pela importação das quantidades a atribuir. A determinação tanto destes operadores como do período é efectuada em função de dados objectivos que decorrem, em especial, do regulamento de base.

76. Com efeito, nem que fosse só pelo seu objecto, o regulamento impugnado só podia ser aplicado aos operadores das categorias A e B, definidos pelo Regulamento n.º 1442/93, que desejassem importar bananas do contingente previsto para 1994 e que, com esse propósito, tivessem efectuado as diligências preliminares necessárias previstas no referido regulamento.

18 — Países Baixos/Comissão (C-478/93, Colect., p. I-3081).

77. Todavia, esta constatação da natureza normativa do acto impugnado não basta para excluir inteiramente a admissibilidade do recurso. De facto, o Tribunal de Justiça admitiu que um acto podia, sem perder o seu carácter normativo, afectar directa e individualmente um determinado operador, que se encontra numa situação que se distingue da de qualquer outra pessoa [19]. É igualmente possível, segundo a jurisprudência [20], que certas disposições de um acto normativo constituam, na realidade, uma decisão que afecta directa e individualmente um ou mais operadores.

78. Em todas estas hipóteses, a admissibilidade do recurso pressupõe que os operadores considerados sejam afectados na sua posição jurídica em razão de uma situação de facto que os caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa e os individualiza de modo análogo ao de um destinatário.

79. Cremos haver demonstrado não ser isso o que se verifica neste caso. A medida adoptada aplica-se de modo uniforme a todo o círculo de operadores abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 3190/93. O

19 — Podemos citar aqui, em especial, o acórdão de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho (C-309/89, Colect., p. I-1853), em que o recorrente era individualmente afectado porque o acto impugnado ofendia os seus direitos específicos, ou ainda o acórdão de 16 de Maio de 1991, Extramet Industrie/ /Conselho (C-358/89, Colect., p. I-2501) onde, no contexto de um processo *antidumping*, o recorrente era individualmente afectado em virtude da sua situação de facto, enquanto principal importador do produto, utilizador final do mesmo e principal concorrente, para o produto transformado, do produtor comunitário.

20 — V., em particular, acórdão de 7 de Maio de 1987, NTN Toyo Bearing Company e o./Conselho (240/84, Colect., p. 1809).

coeficiente de redução é aplicado a cada um da mesma maneira. Os diferentes operadores não são individualizados em nada relativamente uns aos outros. Só o são em relação àqueles que não pediram o reconhecimento das quantidades de referência.

80. Como assinala o Governo francês, as recorrentes em primeira instância nem tentaram demonstrar que existia uma situação de facto especial susceptível de as caracterizar de modo mais específico em relação a todos os restantes operadores a que se aplica o Regulamento n.° 3190/93.

81. As recorrentes em primeira instância invocam, por fim, o facto de não lhes restar nenhuma outra via de recurso contra o acto em questão.

82. Cabe, contudo, recordar que o Regulamento n.° 3190/93 não constitui o acto pelo qual é comunicada ao operador individual a sua «quantidade de referência» definitiva (que, de qualquer modo, não implica a concessão de certificados de importação). Recordamos que, por força do artigo 6.° do Regulamento n.° 1442/93, tal acto só pode emanar da autoridade nacional competente. Ora, é só este último acto que, aquando da atribuição da respectiva quantidade de referência, um operador que considere que, por uma razão ou por outra, os seus direitos foram lesados, pode interpor recurso. Subentende-se que, no contexto de tal recurso, as recorrentes podiam invocar todos os meios legais e que o órgão jurisdicional nacional, se tiver dúvidas sobre a validade do regulamento, poderá questionar-nos sobre a mesma através de uma questão prejudicial.

83. Em nosso entender, de tudo o que se acaba de expor decorre que as recorrentes em primeira instância não satisfazem a condição de serem individualmente afectadas pelo acto impugnado, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE.

Conclusão

84. Propomos, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça julgue procedente o recurso interposto pela República Francesa e anule o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Dezembro de 1996, proferido no processo T-70/94, na medida em que julgou admissível o recurso de anulação interposto pela Comafrica SpA e Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co. do Regulamento (CEE) n.° 3190/93 da Comissão, de 19 de Novembro de 1993, que fixa o coeficiente uniforme de redução para a determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador das categorias A e B no âmbito do contingente pautal de 1994.

85. Propomos ainda que, por força do disposto no artigo 54.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, o Tribunal de Justiça decida definitivamente o litígio, julgando inadmissível o recurso interposto pelas sociedades Comafrica SpA e Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co.

86. Quanto às despesas, propomos que cada uma das partes suporte as respectivas despesas, em aplicação do disposto no artigo 122.°, último parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.