RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-97/91 *

I — Matéria de facto

Em 17 de Outubro de 1988, a *recorrente*, Oleificio Borelli SpA (a seguir «sociedade Borelli»), enviou à região da Liguria um pedido destinado a obter, ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 355/77 do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1977, relativo a uma acção comum para a melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 51, p. 1; EE 03 F11 p. 239), a participação do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA»), Secção «Orientação», ano de 1990, para realização de um novo estabelecimento de produção de óleo em Pontedassio (Imperia).

Em conformidade com as condições fixadas pelo Regulamento n.° 355/77, e particularmente com as referidas no respectivo artigo 9.°, o pedido de participação era acompanhado de projectos e de anexos explicativos, bem como de cópias dos contratos de fornecimento da matéria-prima celebrados com produtores de base da Liguria, de Puglia e da Calábria.

Segundo a sociedade Borelli, o pedido obteve, numa primeira fase, o parecer favorável da região e foi tomado em consideração na ordem de prioridades estabelecida para concessão de participações a operadores económicos da região da Liguria (decisão n.° 17 do conselho regional da Liguria, de 20 de Março de 1990, anexo V da petição inicial).

Tendo sido informada de que, no decurso da posterior instrução do processo feita pela região da Liguria, o Servizio provinciale agroalimentare di Imperia e os Assessorati competentes das regiões interessadas tinham manifestado dúvidas quanto à veracidade dos contratos apresentados com o pedido de participação, a sociedade Borelli procedeu à substituição dos contratos celebrados na região de Puglia e da Calábria por cinco novos contratos celebrados com produtores da região de Puglia (anexo VII da petição) e esclareceu que a quantidade total referida nos contratos (cerca de 68 000 quintais) correspondia às necessidades anuais da sociedade (anexo VIII da petição). Além disso, forneceu informações pormenorizadas e elementos de identificação respeitantes aos contratantes da região da Liguria (anexo IX da petição).

Por carta de 10 de Outubro de 1989, o Servizio provinciale agroalimentare di Imperia da região da Liguria emitiu um parecer favorável ao prosseguimento da instrução. Todavia, na sua comunicação à região da Liguria, respeitante à instrução pedida por esta, a região da Calábria informou que tinha concluído que, nalguns contratos da sua região — já substituídos pela sociedade Borelli —, a assinatura dos produtores contratantes não era autêntica, o que levou a região da Liguria a denunciar ao Ministério Público de Génova a eventual prática de uma infracção penal.

* Língua do processo: italiano.

Considerando que a região de Puglia encarregada da instrução não tinha obtido todos os dados necessários (anexo XIII da petição), a região da Liguria não insistiu para que fossem efectuadas todas as verificações respeitantes aos contratos em questão e, considerando estes contratos pouco credíveis, emitiu um parecer desfavorável à concessão da participação pedida.

Foi também neste sentido que se orientou a Giunta regionale della regione Liguria na decisão n.° 109 de 18 de Janeiro de 1990 (anexo XIV da petição). Em virtude deste parecer negativo, a Comissão, através da carta n.° 69915 de 21 de Dezembro de 1990 (a seguir «decisão impugnada»), informou a sociedade Borelli da impossibilidade de conceder a participação pedida.

A *Comissão* explica que o pedido apresentado pela sociedade Borelli, em 16 de Dezembro de 1988, com vista a obter a participação do FEOGA para a construção duma fábrica de óleo em Pontedassio (Imperia), que tinha obtido o parecer favorável das autoridades italianas, não pôde beneficiar da participação do FEOGA em 1989 (anexo I da contestação), tendo em conta o facto de os acções terem sido largamente superiores aos meios financeiros disponíveis no decurso desse exercício (364 pedidos transmitidos pelo Ministério da Agricultura italiano para o montante total de 549 mil milhões de LIT). O pedido de participação foi, em conformidade com as disposições do artigo 21.° do Regulamento n.° 355/77, adiado para o exercício de 1990 pela administração italiana.

Segundo a Comissão, dado que, com referência ao exercício de 1990, os pedidos de participação do FEOGA foram também muito numerosos (os de Itália diziam respeito a 298 projectos que representavam uma participação financeira total de 461,4 mil milhões de LIT, e somente 111 projectos foram aceites para uma participação financeira total de 132,4 mil milhões de LIT, a sociedade Borelli também não poderia muito provavelmente beneficiar da participação FEOGA em 1990.

Todavia, foi por causa do parecer negativo emitido pelas autoridades italianas quanto ao pedido da sociedade Borelli (anexos II, III e IV da contestação) que a Comissão considerou que o projecto em questão não podia ser admitido ao processo de concessão das participações, dado que as condições exigidas para a instrução dos pedidos referidas no artigo 13.°, n.° 3, do Regulamento n.° 355/77 não estavam preenchidas no caso concreto.

Na reunião do comité permanente das estruturas agrícolas de 18 de Dezembro de 1990, a delegação italiana não formulou qualquer objecção e emitiu um parecer favorável à adopção das propostas da Comissão no seu conjunto (projectos aceites, projectos recusados e projectos inadmissíveis. Foi através da decisão impugnada que a sociedade Borelli foi informada da decisão que incidiu sobre o seu pedido.

II — Fase escrita do processo e pedidos das partes

O recurso da sociedade Borelli deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Março de 1991.

Por despacho de 25 de Fevereiro de 1991, o Tribunal declarou-se incompetente para conhecer do recurso, na parte em que o mesmo é dirigido contra a região da Liguria

e pretende a anulação de todos os actos de processo que conduziram à decisão da Comissão.

O Tribunal, com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

Nos termos do artigo 95.°, n.os 1 e 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal, por decisão de 25 de Fevereiro de 1992, atribuiu o processo à Quinta Secção.

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

— adoptar, se necessário, as diligências de instrução seguintes:

  — comparência das partes na causa, em particular de Giuseppe Merlo, «Assessore» *pro-tempore* para a agricultura da região da Liguria, e Roberto Ajmar, funcionário da região da Liguria;

  — eventual deslocação ao local, a fim de verificar a configuração e a dimensão do estabelecimento industrial do Oleificio Borelli SpA e a natureza do produto tratado;

  — apresentação, pela Comissão, de toda a documentação relativa ao pedido de participação apresentado pela sociedade Borelli e dos actos subsequentes, bem como dos relativos à transferência do referido pedido para o exercício de 1990;

  — qualquer outra prova que o Tribunal entenda mais apropriada;

— declarar nula a carta n.° 69915 da Comissão de 21 de Dezembro de 1990;

— em consequência, declarar o direito da Oleificio Borelli SpA à participação pedida ou, a título subsidiário, condenar a Comissão e/ou a região da Liguria na reparação dos danos causados à recorrente;

— admitir os pedidos formulados na petição inicial à luz das considerações e dos aditamentos contidos na réplica, e em particular à luz do novo fundamento invocado nos termos do artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo;

— condenar a Comissão e/ou a região da Liguria nas despesas.

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

— julgar inadmissível o recurso interposto pela Oleificio Borelli SpA na parte em que o mesmo é dirigido contra a região da Liguria;

— julgar improcedente o pedido de anulação da decisão através da qual a Comissão declarou inadmissível o pedido de participação do FEOGA apresentado em devido tempo pela recorrente, bem como o pedido de reparação dos danos, já que um e outro são improcedentes;

— condenar a recorrente nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Quanto ao pedido de anulação*

A *sociedade Borelli* argumenta, antes de mais, que a decisão impugnada é inválida em virtude da ilegalidade da decisão da região da Liguria n.° 109 de 18 de Dezembro de 1990, que constituiu a condição única e indispensável da sua adopção.

Com efeito, nos termos do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77, «o conjunto das medidas previstas pelo presente regulamento constitui uma acção comum na acepção do n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento n.° 729/70». Esta acção comum, interpretada à luz dos artigos 39.° a 43.° do Tratado CEE, concretiza-se por uma forma de cooperação entre os Estados-membros e as instituições comunitárias, destinada a atingir certos objectivos, neste caso o de aumentar a produtividade da agricultura e a melhoria do nível de vida da população agrícola.

Esta cooperação segue procedimentos complexos, nos quais os actos dos Estados-membros se entrelaçam com os actos das instituições comunitárias, que terminam normalmente por um acto final da Comissão. É esse o caso do processo previsto pelos artigos 13.° e seguintes do Regulamento n.° 355/77, no qual o Estado-membro intervém dando parecer sobre o pedido de participação e a Comissão se pronuncia sobre a possibilidade de a conceder.

Ora, dado o princípio segundo o qual um acto intermédio de um processo, como é precisamente o parecer, não pode ser judicialmente impugnado visto que a acção judicial respeitante ao mesmo deve ter como objecto um acto final de processo que resume todas as decisões dos órgãos e organismos que intervieram no dito processo, todas as ilegalidades que afectam os actos intermédios se repercutem no acto final. É apenas contra este acto que um particular que se considera lesado nos seus interesses pode recorrer para o órgão jurisdicional competente.

Na opinião da sociedade Borelli, o parecer da região da Liguria é ilegal na medida em que:

O parecer viola o artigo 9.° do Regulamento n.° 355/77

A *sociedade Borelli* sustenta que a região da Liguria violou o artigo 9.° do Regulamento n.° 355/77, dado que, no decurso da instrução destinada a verificar se o seu projecto preenchia as condições estabelecidas nesse artigo, tomou em consideração apenas os contratos de fornecimento a longo prazo celebrados com os produtores do produto agrícola de base apresentados em apoio do pedido de participação, omitindo assim a investigação sobre qualquer outro elemento.

Ora, segundo a sociedade Borelli, as condições definidas pelo artigo 9.° do Regulamento n.° 355/77 para a concessão da participação estão preenchidas no caso dos autos. No que se refere, em particular, à condição estabelecida pelo artigo 9.°, n.° 1, do referido regulamento, segundo a qual os projectos devem assegurar uma participação adequada e duradoura dos produtores do

produto agrícola de base nas vantagens económicas daí decorrentes, a sociedade Borelli observa que a prova da repercussão das vantagens sobre estes produtores decorre da análise dos projectos apresentados com o pedido de participação e dos seus anexos. Essa prova resulta já da tomada em consideração da importância da empresa (a realização do estabelecimento implica um custo de 6 870 000 000 LIT), da sua capacidade de produção (o estabelecimento tem uma potencialidade de comercialização de 68 000 quintais de óleo por ano), os encargos que pesam sobre a sociedade (cerca de 3 500 000 000 LIT) e o facto de esta comprar a matéria-prima exclusivamente na Itália. Por outro lado, a mesma prova resulta, em particular, da documentação anexa à réplica (anexos I, II e III).

A região da Liguria não tomou pois em consideração os dados que resultam da documentação junta ao pedido de participação, acima expostos, e concentrou a sua análise apenas sobre os contratos de fornecimento, quando estes contratos constituem apenas um dos elementos possíveis de prova, tal como resulta do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77, nos termos do qual «podem ser tidos em conta, entre outros, os contratos de fornecimento a longo prazo...». Além disso, o seu valor probatório é muito relativo, como demonstra o facto de não terem sido já previstos no Regulamento (CEE) n.° 866/90 do Conselho, de 29 de Março de 1990, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 91, p. 1), que, nos seus artigos 10.° e 11.°, n.° 2, atribui prioridade à melhoria das estruturas de comercialização.

Em todo o caso, a sociedade Borelli argumenta que estes contratos parecem adequados para preencher as condições exigidas pelo artigo 9.° do Regulamento n.° 355/77. Por um lado, a apreciação feita pelo Servizio provinciale agroalimentare di Imperia quanto à credibilidade dos contratos da região da Liguria foi globalmente favorável. Por outro lado, a região da Liguria deveria ter procedido a uma verificação da credibilidade dos contratos da região de Puglia em vez de ter baseado a sua decisão nas informações parciais fornecidas por essa região.

O parecer está viciado por desvio de poder

A *sociedade Borelli* contesta o fundamento invocado pela região da Liguria em apoio do seu parecer negativo, segundo o qual os contratos celebrados com os produtores de Puglia e da Liguria não asseguram a repercussão duradoura das vantagens sobre os produtores, exigida pelo artigo 9.° do Regulamento n.° 355/77, por conterem uma cláusula de validade quinquenal sujeita a uma confirmação anual das duas partes (a seguir «cláusula controvertida»).

Estes contratos correspondem aos habitualmente utilizados para os pedidos de participação como o que está em causa, e a sua formulação nunca foi considerada inadequada pelas instituições nacionais e comunitárias. Além disso, no caso em questão, a região da Liguria não suscitou essa objecção no decurso de uma instrução que durou cerca de um ano e meio, nem pediu à sociedade Borelli que alterasse a cláusula controvertida, e as instituições comunitárias, às quais foi enviada a documentação relativa aos contratos (anexo XVII da petição), limitaram-se a pedir à sociedade Borelli elementos complementares de natureza diferente. Além disso, a cláusula controvertida visa proteger os produtores que hesitam em comprometer-se contratualmente durante

cinco anos, dado que a importância da produção no decurso dos cinco anos seguintes é imprevisível à data da conclusão do contrato.

Quando a sociedade Borelli, tendo sido informada das dúvidas da região da Liguria quanto à cláusula controvertida, procedeu à alteração dos contratos, estipulando cláusulas suplementares (anexo XV da petição), a região já tinha emitido o seu parecer negativo.

Segundo a sociedade Borelli, não foi o fundamento anteriormente exposto que determinou o parecer negativo da região da Liguria, mas a intenção de evitar a análise do caso em discussão no presente processo, dado que a respectiva tramitação se afastava da dos habitualmente analisados.

Assim, a região da Liguria, por cartas de 14 e 18 de Abril de 1988 (anexos XVIII e XIX da petição) tentou remeter a instrução do pedido de participação para o Ministério da Agricultura, sendo este comportamento dilatório provavelmente determinado pelo facto de as instituições regionais não estarem habituadas a instruir processos de tão grande importância económica. Este comportamento tornou-se igualmente evidente no decurso da instrução que a região da Liguria teve de efectuar, tendo a Guardia di Finanza considerado a hipótese de delito de omissão de actos da sua responsabilidade relativamente ao Assessore e aos funcionários regionais competentes.

Finalmente, foram as dúvidas manifestadas quanto à credibilidade dos contratos originais apresentados com o pedido de participação o elemento que permitiu à região da Liguria encerrar o processo em termos desfavoráveis para a sociedade Borelli e não o fundamento anteriormente invocado.

A *sociedade Borelli* considera, além disso, que a decisão impugnada viola as disposições conjugadas dos artigos 13.° e 21.° do Regulamento n.° 355/77.

Na réplica, invoca um fundamento novo nos termos do artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, baseado nos factos tal como foram expostos pela Comissão, dos quais destaca os seguintes:

— o pedido de participação relativo ao exercício de 1989 tinha obtido o parecer favorável da região da Liguria com base no projecto e na documentação que o acompanhava;

— a participação não tinha sido concedida por insuficiência de meios financeiros no decurso do referido exercício;

— o Estado italiano, nos termos do artigo 21.° do Regulamento n.° 355/77, tinha transferido o pedido de participação e o projecto que se lhe referia para o exercício de 1990;

— a Giunta regionale della Liguria, através da decisão n.° 109 de 18 de Janeiro de 1990 (anexo II da contestação), emitiu parecer contrário a essa transferência;

— esta decisão foi transmitida à Comissão com um relatório da Guardia di Finanza (anexos III e IV da contestação), que a

considerou como um elemento essencial e suficiente para fundamentar a recusa de admitir o projecto da sociedade Borelli ao processo de participação FEOGA para o exercício de 1990.

A sociedade Borelli afirma que, no momento da apresentação do recurso, não tinha entendido, em virtude do carácter incompleto da documentação disponível e integrada no processo, que o parecer negativo emitido pela região da Liguria, através da sua decisão n.° 109 de 18 de Janeiro de 1990, se referia ao pedido de transferência do projecto para o exercício de 1990 e não, como tinha concluído, ao pedido inicial que solicitava a participação e respeitante ao exercício de 1989. Esta conclusão errada era o resultado, por um lado, de diferentes actos nos quais o parecer negativo já citado e o pedido de participação em causa se referiam ao exercício de 1989 e, por outro lado, da ausência de qualquer referência, na mencionada documentação, a um parecer favorável emitido pela região da Liguria quanto ao pedido de participação para o exercício de 1989.

Segundo a sociedade Borelli, resulta da redacção dos artigos 13.° e 21.° do Regulamento n.° 355/77 que a admissibilidade do pedido de participação está condicionada pelo parecer favorável do Estado-membro, mas não existe condição análoga para a análise relativa à transferência do mesmo projecto para o exercício financeiro seguinte.

Segundo a sociedade Borelli, a região da Liguria não era por isso obrigada, no momento da transferência do pedido de participação, a emitir um parecer sobre o próprio pedido, e a Comissão não teria podido considerar esse parecer como uma condição indispensável do processo previsto no artigo 21.° do Regulamento n.° 355/77 nem como impedindo a instrução do pedido de adiamento, na parte que lhe competia.

Omitindo qualquer instrução posterior sobre o projecto Borelli transferido, apenas por a região da Liguria ter emitido um parecer desfavorável, a Comissão aplicou o artigo 13.° do Regulamento n.° 355/77 à análise do pedido de adiamento, quando deveria referir-se ao artigo 21.° do mesmo regulamento e reavaliar o pedido da sociedade Borelli.

A *Comissão* argumenta que os fundamentos invocados pela sociedade Borelli em apoio do seu recurso de anulação visam essencialmente a decisão do conselho regional da Liguria, que emitiu um parecer negativo quanto ao seu pedido de participação FEOGA. Estes fundamentos não dizem respeito à decisão impugnada.

A Comissão precisa que a elaboração da decisão impugnada se faz no âmbito de duas ordens jurídicas distintas. Por um lado, alguns actos são da competência e da responsabilidade exclusivas das autoridades nacionais (a transmissão dos projectos à Comissão, a emissão ou a recusa de um parecer favorável, a delegação em autoridades diferentes das autoridades centrais e o pedido de transferência); por outro, as decisões finais tomadas sobre os projectos apresentados ou adiados são da competência da Comissão. Estes dois tipos de actos são, segundo a instância donde emanam, susceptíveis de impugnação perante os órgãos jurisdicionais nacionais ou os órgãos jurisdicionais comunitários.

A decisão da Comissão de considerar inadmissível o pedido de participação apresentado pela sociedade Borelli resulta do não respeito das condições imperativamente fixadas no artigo 13.°, n.° 3, do Regulamento n.° 355/77. A Comissão não assumiu as fundamentações do conselho regional da Liguria ao decidir o indeferimento do pedido quanto ao fundo, mas verificou a inexistência de parecer favorável da autoridade italiana e, por consequência, concluiu pela inadmissibilidade do pedido. Esta decisão não podia ser diferente pelo facto de a sociedade Borelli ter inicialmente obtido a aprovação das autoridades nacionais. A Comissão também não poderia substituir-se às autoridades nacionais, quer porque isso não está previsto no artigo 13.° do Regulamento n.° 355/77, quer porque isso seria abertamente contrário a este regulamento.

No que diz respeito ao fundamento baseado na violação das disposições conjugadas dos artigos 13.° e 21.° do Regulamento n.° 355/77, a Comissão observa, em primeiro lugar, que a sociedade Borelli pretende, sem razão, distinguir dois procedimentos diferentes para a concessão de uma participação do FEOGA, a saber, uma que consiste em verificar a boa fundamentação do projecto relativamente às condições legais e apreciá-lo quanto ao mérito, e a outra que consiste em examinar os projectos adiados do exercício precedente.

Na realidade, existe apenas um processo, que é seguido no próprio exercício em que o projecto é transmitido à Comissão ou num exercício posterior e para o qual a existência do parecer favorável emitido pela autoridade nacional é necessário.

Além disso, a exigência de parecer favorável do Estado-membro interessado para a concessão da participação, enunciada no artigo 13.°, visa evitar que no termo do processo administrativo a participação seja concedida na falta ou com ignorância do referido parecer, sendo este, aliás, inseparável do compromisso assumido pelo Estado-membro de comparticipar no financiamento do projecto, compromisso que é também uma condição de concessão da participação.

A Comissão observa ainda que o parecer favorável que lhe é transmitido com o pedido de participação não é intangível e irrevogável, dado que os actos administrativos podem ser alterados quando a reanálise da situação o exige, como é o caso dos autos.

Finalmente, o procedimento referido no Regulamento n.° 355/77 pressupõe uma participação ulterior dos Estados-membros na elaboração das decisões finais e, no caso concreto, a decisão impugnada foi comunicada aos Estados-membros com o conjunto das propostas, com vista à reunião do comité permanente das estruturas agrícolas, que deve obrigatoriamente pronunciar-se antes da adopção definitiva das decisões.

B — *Quanto ao pedido de indemnização*

A *sociedade Borelli* argumenta que, na medida em que o seu pedido destinado a obter a anulação do acto impugnado e, por consequência, a obter a declaração do seu direito a obter a participação pedida não seja julgado procedente, tem direito à reparação dos prejuízos que decorrem da omissão em que incorreu a região da Liguria, provada pelas considerações precedentes. A responsabilidade incumbe antes de mais à região da Liguria e, a título subsidiário, à Comuni-

dade Económica Europeia, dado que, em virtude da conexão do processo de adopção do parecer do Estado-membro e da decisão da Comissão, esta última fez sua a decisão da região da Liguria.

A existência dos alegados prejuízos não pode ser posta em causa pela afirmação da Comissão segundo a qual, mesmo que o pedido da sociedade Borelli tivesse sido admitido a título de transferência para o exercício de 1990, não teria sido aceite em virtude da insuficiência dos fundos comunitários. Com efeito, não foi feita qualquer prova a esse respeito.

Da mesma forma, quando a Comissão afirma que a transferência só poderia ter ocorrido uma vez, a sociedade Borelli observa que, nos termos do artigo 20.° do Regulamento n.° 866/90, os projectos apresentados a partir de 1 de Maio de 1988, como o que está em causa, «podem ser incluídos em programas operacionais a financiar para os anos de 1990 e 1991 caso obedeçam aos critérios e preencham as condições do presente regulamento». Ora, resulta da redacção do projecto da sociedade Borelli que este preenche os critérios indicados nos artigos 10.° e 11.° do Regulamento n.° 866/90 e que, por isso, poderia ser objecto do financiamento pedido.

Quanto à quantificação do prejuízo, a sociedade Borelli acolhe-se à apreciação equitativa do Tribunal de Justiça. '

A *Comissão* considera que o pedido de reparação dos danos não tem fundamento no que diz respeito à responsabilidade da Comissão. Argumenta que, independentemente do facto de uma tal responsabilidade dificilmente relevar do âmbito de aplicação do artigo 215.° do Tratado CEE, a Comissão não fez suas nem partilhou ou protegeu as apreciações emitidas quanto ao mérito pela administração nacional. Com efeito, a Comissão verificou que as condições impostas pelo artigo 13.°, n.° 3, do Regulamento n.° 355/77 não estavam preenchidas e tomou a sua decisão em consequência.

J. C. Moitinho de Almeida
Juiz-relator