CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ALBERTO TRABUCCHI

apresentadas em 23 de Abril de 1975 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O mecanismo dos montantes compensatórios monetários, instituído pelo Regulamento n.° 974/71 do Conselho, de 12 de Maio de 1971 (JO 106, p. 1), de que o Tribunal de Justiça já teve ocasião de se ocupar, passou a ser aplicável às sementes de colza e de nabita através do Regulamento n.° 1471/71 da Comissão, de 9 de Julho de 1971 (JO L 154, p. 26). Tal extensão foi efectuada com base na verificação de que se tornava necessária uma aplicação dos montantes compensatórios «para a colheita destes produtos, cuja comercialização começa no início da campanha». Tendo sido alargada à França a aplicação do sistema dos montantes compensatórios, a Comissão, pelo Regulamento n.° 17/72, de 31 de Dezembro de 1971 (JO 5, p. 1), fixou os montantes compensatórios aplicáveis a partir de 3 de Janeiro de 1972 ao comércio dos produtos em questão entre a França e os países terceiros: estava prevista a concessão de montantes compensatórios à exportação e a correspondente cobrança na importação em França. Pelo Regulamento n.° 144/72, de 21 de Janeiro seguinte (JO L 19, p. 1), a Comissão aumentou estes montantes a partir de 24 de Janeiro. Contudo, pelo Regulamento n.° 189/72, de 26 do mesmo mês (JO L 24, p. 25), revogou, a partir de 1 de Fevereiro seguinte, os montantes compensatórios no sector dos produtos considerados, com a seguinte fundamentação: «a situação do mercado é de molde a que a aplicação dos montantes compensatórios já não seja indispensável para evitar perturbações nas trocas comerciais dos produtos em questão».

O Comptoir national technique agricole de Paris, considerando-se lesado por esta revogação pura e simples relativamente ao cumprimento de contratos em curso, propôs contra a Comissão uma acção para ressarcimento dos prejuízos.

2. A parte mais importante do prejuízo alegado pela autora está indirectamente ligada à «integração» das sementes oleaginosas colhidas e transformadas na Comunidade, prevista no artigo 27.° do Regulamento n.° 136/66 do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 172 de 30.9.1976, p. 3025; EE 03 F1 p. 214). Esta forma de auxílio comunitário, que faz lembrar o sistema britânico dos «deficiency payments», foi prevista no sector destes produtos em lugar do direito nivelador, cuja instituição não se afigurou aqui oportuna, em razão do carácter fortemente deficitário do mercado comum no que se refere à produção interna de matérias gordas de origem vegetal. O montante do auxílio complementar é igual à diferença entre o preço indicativo e o preço, geralmente mais baixo, do mercado mundial.

O requerimento introdutório do pedido, embora indicando o montante do prejuízo, não explica claramente em que este consiste nem qual a relação do mesmo com a revogação dos montantes compensatórios. Contudo, na réplica, a demandante explica que, na sequência da subida da moeda francesa, a cobrança de montantes compensatórios

* Língua original: italiano.

monetários à importação era indispensável para manter ao operador francês a protecção que a «integração» se destinava a conferir-lhe; que o alegado prejuízo era proveniente do facto de a supressão da cobrança dos montantes compensatórios sobre os produtos provenientes dos países terceiros a ter sujeito a uma acrescida — e, na sua opinião, anormal — concorrência desses produtos importados: com efeito, em relação a estes, já não era restabelecido o equilíbrio que tinha sido interrompido pelas flutuações monetárias e, em particular, pela depreciação do dólar relativamente ao franco francês, na sequência das quais se tornou, na prática, parcialmente inoperante a integração prevista no citado artigo 27.°

Contrariamente à demandada, consideramos antes de mais que a falta de clareza verificada no requerimento introdutório do pedido não pode só por si bastar para tornar inadmissível a parte do pedido relativa a este alegado prejuízo. Com efeito, não se pode afirmar que falte na acção qualquer referência àquela situação, que depois foi definida com precisão na réplica e na qual a demandante vê a causa e a substância do prejuízo invocado.

Porém, quanto ao mérito do pedido, parece-nos antes de mais muito difícil imaginar uma responsabilidade da Comissão pela alegada diminuição do valor de mercado daqueles produtos para os quais a demandante obtivera a fixação antecipada do auxílio complementar, diminuição que foi eventualmente, na Comunidade, o resultado de uma medida baseada em considerações de política económica, como sucede indubitavelmente com a revogação do montante compensatório monetário em causa.

A demandante perde-se quando procura estabelecer uma separação absoluta entre o aspecto monetário e o aspecto de política económica das medidas comunitárias relativas aos montantes compensatórios monetários. Embora seja certo que a incidência das medidas monetárias sobre os preços dos produtos pode resultar de um simples cálculo matemático que exclui qualquer poder discricionário, também é verdade que os montantes compensatórios não devem ser aplicados mecanicamente em qualquer caso em que se verifique tal incidência, mas apenas quando esta «conduza a dificuldades», como expressamente refere o último considerando do Regulamento n.° 974/71: e deve tratar-se de dificuldades que digam respeito não aos operadores individualmente, mas sim ao funcionamento da organização comum de mercado e, em especial, ao sistema dos preços e ao funcionamento dos mecanismos de intervenção. Por isso, cessando tal perigo, também deve cessar a aplicação dos montantes compensatórios, apesar da manutenção da incidência das flutuações monetárias sobre os preços dos produtos.

Por outro lado, mesmo independentemente desta consideração, existem outras razões que bastam por si só para que o pedido não seja procedente.

A partir do momento em que da revogação do montante compensatório não resulta qualquer efeito directo relativamente ao montante do preço de venda cobrado pelos titulares dos certificados de fixação antecipada da integração, deixa de subsistir um nexo de causalidade directa entre o eventual prejuízo resultante da diminuição do valor de mercado e o acto de revogação. Além disso, a demandante nem sequer demonstrou que os contratos de venda na Comunidade das quantidades para as quais havia obtido a fixação antecipada da integração tinham sido celebrados posteriormente a tal fixação, diversamente do que parece corresponder à prática normal.

Finalmente, o montante do alegado prejuízo foi calculado pela demandante de uma forma que ela própria reconheceu depois um tanto abstracta, ou seja, multiplicando a quantidade pela qual tinha sido obtida a fixação antecipada do auxílio pelo montante compensatório suprimido. Tal cálculo apenas seria aceitável se se tivesse demonstrado não apenas que o preço do mercado na Comunidade tinha sofrido uma diminuição exactamente correspondente ao montante compensatório suprimido, mas também que a própria diminuição tinha sido causada directamente pela supressão. Mas os factos alegados pela demandada, e não impugnados pela demandante, de que o preço de óleo de colza tinha tido já uma baixa repentina nos dois meses anteriores ao da própria supressão, e de que as diversas diminuições de preço deste produto antes e depois da supressão dos montantes compensatórios reflectiam as baixas sofridas por outros tipos de óleo, não permitem reconhecer com certeza a existência de uma relação de causalidade entre o acto da Comissão e a diminuição do valor de mercado do óleo de colza.

Esta parte do pedido da demandante pode, portanto, ser afastada *in limine,* quer por falta absoluta de prova quanto à própria existência do prejuízo, quer, mesmo na hipótese de o preço do mercado interno ter diminuído, por total falta de prova do necessário nexo de causalidade entre o acto da Comissão e próprio prejuízo.

3. Outra parte do alegado prejuízo diz respeito à falta de pagamento dos montantes compensatórios à exportação de 8 000 toneladas de produto, para as quais a autora tinha pedido a fixação antecipada da restituição à exportação em conformidade com o disposto no artigo 28.° do citado Regulamento n.° 136/66 do Conselho. Neste caso, o prejuízo coincide exactamente com o montante, não recebido pelo exportador, relativamente às quantidades para as quais tinha sido obtida a fixação antecipada das restituições à exportação no período de vigência dos montantes compensatórios, e que aquele tinha contabilizado no momento da celebração do contrato de venda.

A Comissão considera também inadmissível esta parte do pedido, pois que, em virtude da perfeita coincidência do prejuízo invocado com a soma que não foi paga a título de montante compensatório, a acção de indemnização acaba por substituir uma acção para pagamento de importâncias que se consideram devidas. Segundo a Comissão, para que uma acção de indemnização seja admissível é necessário que exista um prejuízo distinto da perda das vantagens pecuniárias resultantes da revogação do montante compensatório.

Contudo, o Tribunal de Justiça já afirmou repetidamente a autonomia da acção de indemnização relativamente ao recurso de anulação, uma vez que a primeira tem como objecto não a supressão de uma determinada medida, mas apenas a reparação do prejuízo causado por uma instituição no exercício das suas funções a um particular individualmente considerado (ver, por exemplo, acórdão nos processos apensos 9/71 e 11/71, Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit et Grands Moulins de Paris, Colect. 1972, p. 131). Com base neste critério, o Tribunal de Justiça considerou admissível a acção de indemnização mesmo quando o alegado dano coincida, para o particular interessado, com a soma dos montantes compensatórios que, segundo a demandante, a Comissão deveria ter fixado para a exportação de um determinado produto (v. acórdão 43/72, Merkur, Colect. 1973, p. 383); ou quando o prejuízo alegado corresponda exactamente à diferença entre as subvenções obtidas com base na regulamentação existente e as que resultariam de uma regulamentação em conformidade com a pretensão da demandante (v. o citado acórdão Merkur).

Mesmo quando se trate de um acto de alcance geral, para determinar se o pedido de indemnização não terá como efeito conduzir na prática ao mesmo resultado de anulação do acto que se pretende ser a causa do prejuízo, deve apreciar-se a causa do prejuízo e, portanto, o efeito apenas em relação ao autor, e não num plano geral. Por isso, não consideramos que a coincidência do montante do alegado prejuízo do particular com a eventual consequência que para a demandante resultaria da anulação do acto que é a causa do próprio prejuízo possa justificar, no caso em apreço, a inadmissibilidade do pedido de indemnização, uma vez que este, mesmo que mereça provimento, produzirá efeitos limitados apenas à autora e deixará intacto o acto geral da Comissão que suprimiu os montantes compensatórios. Portanto, deve-se passar à apreciação do mérito deste pedido.

4. Em apoio do seu pedido, a autora invoca a título principal a violação do artigo 7.° do Regulamento n.° 974/71 do Conselho. Esta norma dispõe que: «não pode ser feito uso parcial ou temporário da autorização prevista no presente regulamento».

Contudo, deve-se observar que esta disposição regula a aplicação dos montantes compensatórios fixados na medida em que os mesmos estejam em vigor no sector dos produtos considerados, e não basta certamente para excluir a possibilidade de a Comissão revogar os montantes compensatórios no caso de já não subsistirem as condições, relativas ao funcionamento da organização comum de mercado, que são necessárias para justificar a aplicação dos mesmos montantes, em conformidade com o já referido critério expresso no último considerando do Regulamento n.° 974/71.

Sustenta a demandante, além disso, que a Comissão, ao revogar os montantes compensatórios, excedeu os limites da competência de execução que lhe foi atribuída pelo Conselho.

Fazemos notar, porém, que os montantes compensatórios não foram concebidos como instrumento puramente transitório destinado a evitar o pior num período em que o sistema monetário internacional passava de um regime de taxas de câmbio fixas para um regime de taxas variáveis. Não há dúvida que o sistema dos montantes compensatórios monetários em si, considerado a médio ou longo prazo, teria como efeito perturbar a unidade do mercado agrícola e provocar distorções na concorrência. Em contrapartida, justifica-se a curto prazo para impedir que qualquer variação das taxas de câmbio tenha repercussões imediatas nos preços agrícolas expressos em moeda nacional: os preços dos produtos agrícolas expressos na moeda do país que se desvaloriza ou revaloriza não são alterados, mas, para evitar perturbações nas correntes comerciais, o Regulamento n.° 974/71 do Conselho autoriza temporariamente o Estado cuja moeda foi objecto de uma revalorização a cobrar na importação e a conceder na exportação montantes compensatórios. Não obstante a manutenção da sua aplicação, os montantes compensatórios monetários devem, portanto, continuar a ser considerados como medidas excepcionais de carácter derrogatório do sistema e, por isso, enquanto se aguarda a definição de um sistema comunitário mais evoluído, que permita evitar os inconvenientes tanto das flutuações como dos montantes compensatórios, só se justificam na medida em que sejam indispensáveis para evitar o pior, isto é, que as flutuações monetárias ameacem comprometer o funcionamento das organizações comuns de mercado.

Quando a aplicação dos montantes compensatórios deixe de ser indispensável para evitar perturbações nas trocas comerciais dos produtos em causa, isto é, quando, para usar

os termos do Regulamento n.° 974/71 do Conselho, a incidência das medidas monetárias nos preços dos produtos de base para os quais são previstas medidas de intervenção, mesmo continuando a subsistir, já não sejam, contudo, susceptíveis de criar dificuldades, não há dúvida, mesmo na falta de uma previsão expressa, que a mesma autoridade que tem poder de decidir a aplicação dos montantes compensatórios ao sector de produtos considerado terá também o poder de excluir tal aplicação.

5. A demandante sustenta em seguida que a revogação pura e simples daqueles montantes, devido aos quais tinha assumido compromissos relativos à venda para países terceiros de 8 000 toneladas de produtos, não teve em conta as suas legítimas expectativas e violou claramente o seu direito adquirido à aplicação do regime em vigor no momento da fixação antecipada das restituições à exportação.

Conforme o Tribunal de Justiça já teve ocasião de precisar, os montantes compensatórios monetários instituídos pela Comunidade no âmbito da política agrícola comum não têm como função conferir aos particulares uma protecção suplementar no que se refere às restituições à exportação, antes constituem simplesmente um factor de correcção dos inconvenientes que resultariam das flutuações monetárias derivadas do abandono das paridades de câmbio fixas no funcionamento das organizações comuns de mercado, correcção que permite manter a unidade dos preços agrícolas e de mercado desses produtos (acórdão de 24 de Outubro de 1973 no processo 5/73, Balkan, Colect. p. 387).

Deverá deduzir-se, de uma maneira geral que, na falta de previsões legislativas que permitam a fixação antecipada dos montantes compensatórios (o que, aliás, poderá ser pouco compatível com a função de corrector das oscilações dos câmbios atribuída a tais montantes que exige a adequação da correcção à situação monetária efectiva existente no momento em que tem lugar a operação em relação à qual o montante compensatório deve ser pago) e na falta de disposições transitórias expressas, os operadores não poderão em caso algum pretender que lhes seja aplicado o regime mais favorável em vigor na altura em que tinham assumido os seus compromissos?

O princípio geral segundo o qual as normas que alteram uma regulamentação preexistente se aplicam, salvo disposição em contrário, aos efeitos futuros de situações criadas na vigência da antiga regulamentação (acórdão 1/73, Westzucker, Colect. p. 289) só se encontra limitado *ope legis* perante situações individuais que correspondam à noção de direitos adquiridos. Em tal caso, portanto, a pretensão do titular do direito pode ser satisfeita, não a título de responsabilidade extracontratual da Comunidade, mas antes como cumprimento de uma obrigação legal que opera por si própria. Em contrapartida, quando se trate de uma inovação que, sem violar direitos, vai simplesmente contra expectativas, poderá na realidade pôr-se a questão da responsabilidade extracontratual da autoridade pública pelos prejuízos daí resultantes para os administrados, apenas no caso do prejuízo ser injusto e estar directamente ligado a um comportamento ilícito da Comunidade.

Diferentemente da expectativa, que se baseia num elemento estritamente subjectivo, mesmo que ligado a uma situação ou uma conduta da administração, o direito adquirido deve resultar directamente de elementos objectivos próprios da disciplina jurídica do sector considerado. Porém, vimos que os montantes compensatórios não têm como função atribuir aos operadores económicos uma protecção suplementar relativamente às

outras intervenções previstas em seu benefício no âmbito das organizações comuns de mercado, antes se destinam apenas a permitir a estas organizações continuarem a funcionar, bem ou mal, não obstante as vicissitudes monetárias que poderiam comprometer o seu funcionamento.

O montante compensatório monetário, para cumprir a sua função correctora das distorções que resultam das flutuações monetárias, não no interesse directo dos particulares, mas no do funcionamento da organização comum dos mercados agrícolas, deve poder compensar a diferença entre o valor da moeda considerada relativamente à paridade declarada ao Fundo Monetário Internacional e o valor efectivo de câmbio da própria moeda, que deve ser normalmente calculado com base na situação existente na altura em que é realizada a operação para a qual foi concedido o montante compensatório (segundo o sistema aplicado com base no Regulamento n.° 974/71, de 12 de Maio de 1971, sistema que permaneceu em vigor até à sua alteração radical pelo Regulamento n.° 1112/73, de 30 de Abril de 1973). Diversamente do que sucede com as restituições à exportação, a fixação antecipada do montante compensatório monetário não será a forma mais indicada para permitir a este mecanismo desempenhar correctamente a sua função; tendo em conta as variações rápidas que se podem verificar em matéria de câmbios monetários, a fixação antecipada poderá, de facto, traduzir-se numa perda ou numa vantagem injustificada e especulativa para os operadores. Devem também ser tidas em conta as diversas finalidades da restituição à exportação e do montante compensatório: a restituição serve para compensar a diferença entre o preço comunitário mais elevado e o preço do produto no mercado mundial; o montante compensatório servia, na altura dos factos aqui em apreço, para corrigir, na medida do necessário ao funcionamento das organizações comuns de mercado, as diferenças entre a paridade oficial da moeda considerada e o seu valor efectivo de câmbio relativamente ao dólar. Trata-se, portanto, de medidas completamente distintas e independentes, às quais não será de forma alguma possível, salvo expressa disposição legislativa, ligar por via de interpretação um verdadeiro direito à obtenção do montante compensatório monetário, pelo simples facto de o operador ter obtido a fixação antecipada da restituição à exportação.

Por isso, salvo disposição expressa, tal como a Comissão fez posteriormente, de forma geral, relativamente ao sector dos cereais, através do Regulamento n.° 837/72, de 24 de Abril de 1972 (JO L 98, p. 10), o qual teve como efeito criar um direito dos operadores a obterem a aplicação do regime anterior no caso de alteração dos montantes compensatórios em sentido desfavorável para eles, não se poderá ligar à fixação antecipada de restituição à exportação um direito à concessão dos montantes compensatórios em vigor na altura dessa fixação antecipada, porque isso dificilmente corresponderia à função própria dos montantes compensatórios monetários.

Portanto, o sistema assim definido não permite descortinar a existência, com fundamento directo na regulamentação que disciplina a matéria específica, de um direito já existente à obtenção do montante compensatório monetário em vigor na altura da fixação antecipada do montante da restituição à exportação.

6. Resta, pois, apreciar se a exigência geral de respeito da confiança e, portanto, da segurança do comércio pode conduzir, no caso em apreço, a reconhecer que a Comissão, ao suprimir os montantes compensatórios no sector das matérias gordas, sem adoptar medidas transitórias destinadas a tutelar os interesses dos particulares que tinham podido legitimamente contar com os montantes compensatórios aplicados na altura em que

tinham celebrado um contrato de venda, cometeu uma falta susceptível de a constituir em responsabilidade pelos prejuízos que daí resultaram.

O problema que devemos assim resolver, embora apresentando analogias com aquele de que nos ocupámos no processo 78/74, Deuka, decidido por acórdão de 18 de Março de 1975, apresenta diferenças notórias em relação a este último porque, diversamente do que poderia acontecer naquele processo, no caso presente, como vimos, não se pode certamente reconhecer a existência de direitos adquiridos derivados do próprio regulamento que tinha sido objecto de alteração ou de revogação, tendo em conta as normas de base fixadas pelo Conselho. Pode suceder que, precisamente devido à existência de direitos deste género, que podiam estar ligados, no âmbito da regulamentação anterior, ao cumprimento das formalidades prescritas pela legislação comunitária relativas à concessão de prémios à desnaturação de trigo mole, o Tribunal de Justiça tenha podido proceder a uma interpretação da regulamentação em questão de forma a acautelar os eventuais direitos adquiridos, cujo respeito se impunha *ope legis* à Comissão, e isto através de uma interpretação correctora que serviu, contudo, para salvar a validade do próprio regulamento assim interpretado.

7. A primeira condição para conceber a possibilidade de um interesse individual ser tutelado através de uma acção de indemnização por um dano injusto é que possa ser admitida a compatibilidade desse dano com a finalidade prosseguida pela medida de que este deriva directamente.

Uma vez isto verificado, haverá ainda que ver se, ao negligenciar a tutela daquele interesse, a Comissão violou uma norma ou princípio de direito de forma a gerar a responsabilidade da Comunidade pelo eventual prejuízo.

Para responder negativamente à primeira das duas questões enunciadas, não basta afirmar que não poderiam ser mantidos os montantes compensatórios à exportação sem o seu necessário «pendant» (equivalente) dos montantes à importação; e que, além disso, uma vez decidida a revogação, esta devia produzir efeitos imediatamente. Com efeito, não é necessariamente incompatível com estas exigências a manutenção de situações ligadas a actos jurídicos celebrados de forma definitiva numa altura anterior à adopção da nova regulamentação. Já antes da adopção do Regulamento n.° 837/72, que, de forma geral, visa proteger as expectativas dos interessados em caso de alteração dos montantes compensatórios que lhes seja desfavorável, dando-lhes a possibilidade de obter a aplicação na exportação do montante compensatório válido no Estado-membro em causa no dia da fixação antecipada da restituição, a Comissão tinha tido a preocupação de evitar que alterações da regulamentação em vigor na altura da celebração de um contrato pudessem implicar consequências desfavoráveis para os operadores económicos, através de uma série de medidas gerais ou especiais tendentes a salvaguardar os interesses e as expectativas dos operadores, em caso de alteração dos montantes compensatórios monetários prejudicial para eles: isto demonstra como medidas deste género não são, de forma geral, incompatíveis com medidas que visem alterar ou suprimir esses montantes compensatórios. A este respeito, recordemos o Regulamento n.° 1013/71 da Comissão, de 17 de Maio de 1971 (JO L 110, p. 8), que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.° 974/71 do Conselho, que institui os montantes compensatórios monetários. Através deste regulamento, a Comissão subtrai à aplicação do montante compensatório monetário à importação, no caso de este ter consequências económicas diversas das que se verificariam na ausência das medidas

monetárias, os contratos celebrados até dois dias antes da entrada em vigor deste regulamento de aplicação.

Posteriormente aos factos relativos ao presente processo e na sequência da adopção, precisamente no sector dos produtos em causa, de um sistema especial de montantes diferenciados a cobrar ou a conceder relativamente às sementes de colza e de nabita transformadas ou exportadas, a fim de ter em conta a incidência das taxas de câmbio efectivas nos diversos Estados-membros sobre os preços das sementes, a Comissão, através do Regulamento n.° 2041/73, de 27 de Julho de 1973 (JO L 207, p. 33), teve em conta o facto de, na sequência do novo regime geral dos montantes compensatórios monetários, que entrou em vigor em 4 de Junho de 1973, o montante diferencial de um Estado-membro já não exprimir a relação da sua moeda por referência ao dólar dos Estados Unidos e de, no caso de um operador ter fixado antecipadamente um auxílio ou uma restituição antes da entrada em vigor do novo sistema dos montantes diferenciais, o mesmo ter podido sofrer um prejuízo, tendo em conta a evolução do dólar verificada no momento da passagem de um a outro sistema. Por estas razões, e a pedido dos interessados, a Comissão manteve a aplicabilidade do antigo montante diferencial relativamente a todas as operações para as quais tinha sido requerida a fixação da restituição ou do auxílio antes da entrada em vigor da nova regulamentação estabelecida através do Regulamento n.° 1356/73 do Conselho (JO L 141, p. 28).

O Regulamento da Comissão n. 1608/74, de 26 de Junho de 1974 (JO L 170, p. 38), previu depois a possibilidade de ter em conta as características particulares e as situações individuais dos vários operadores para obviar ao prejuízo que cada um destes poderia sofrer em virtude dos eventos monetários no cumprimento das obrigações contratuais anteriores, relativamente às quais o evento monetário tinha implicado um maior ónus na importação ou na exportação. O mesmo regulamento prevê a aplicabilidade a título retroactivo, a partir de 4 de Junho do ano anterior, das novas possibilidades nele previstas em benefício dos operadores económicos.

Estes diversos exemplos demonstram como a Comissão não ignorou o problema que foi suscitado no presente processo e como procurou muitas vezes resolvê-lo de forma a satisfazer as exigências de equidade a que ela própria, nos regulamentos mencionados, se referiu expressamente. Mas é evidente que o facto de a Comissão não ter tido em conta, no caso presente, motivos de pura equidade não é suficiente para a constituir em responsabilidade extracontratual, a qual pressupõe um facto ilícito e não um qualquer comportamento lesivo: tratando-se de um dano resultante de um acto normativo que implica apreciações de política económica, a responsabilidade da instituição requer uma violação particularmente qualificada.

8. Sempre que o interesse público o exija, é indubitável que os interesses dos particulares, ainda que constituam um grupo numeroso, devem ceder. Mas, quando não exista qualquer necessidade ou utilidade, para além de uma simples conveniência orçamental, de sacrificar os interesses individuais, frustrando as expectativas legítimas, poder-se-á afirmar a existência de um princípio geral na ordem jurídica comunitária que imponha às instituições da Comunidade a adopção das medidas adequadas para salvaguardar estes interesses? Parece-nos arriscado procurar dar uma resposta geral a uma questão tão ampla. Além disso, tal questão poderá ter uma resposta de forma mais oportuna e adequada sempre que se coloque em relação a sectores bem determinados, no contexto das circunstâncias que tenham importância para a adopção da medida que altere o regime anterior.

Para permanecer o mais próximo possível do caso em apreço, convém fazer referência à razão que determinou a adopção do Regulamento n.° 189/72 da Comissão, aqui em causa, tal como ela resulta também à luz dos esclarecimentos fornecidos pela demandada no decurso do processo. Esse regulamento constatou que já não era indispensável a aplicação dos montantes compensatórios para evitar perturbações nas trocas no sector considerado porque, tal como foi precisado no processo pela Comissão, 84% da produção comunitária tinha já sido efectiva ou virtualmente comercializada. É certo que os montantes compensatórios não têm como função fornecer aos operadores uma cobertura dos riscos de câmbio inerentes às flutuações monetárias mas, como já se referiu, apenas evitar que o sistema dos preços agrícolas, e em particular o funcionamento dos mecanismos de intervenção, sejam comprometidos: isto seria possível, em particular, por via de operações especulativas com o objectivo de obter benefícios das disparidades monetárias subsistentes entre os Estados. Relativamente a esta finalidade, a Comissão podia, portanto, considerar que a pequena parte restante da colheita interna ainda disponível para venda já não apresentava um perigo real a este respeito.

Todavia, na referida percentagem da produção comunitária que a Comissão tinha verificado já não estar disponível para venda, estava também incluída uma quota superior a 30% que, embora podendo considerar-se já comprometida por ter sido objecto de fixação antecipada, quer de restituições à exportação, quer de auxílios complementares, não tinha ainda sido efectivamente entregue ao adquirente. Não sabemos qual a porção dessa quota que se destinava à exportação. Seja como for, relativamente a esta parte restante da produção comunitária, foi tido em conta o facto de o montante compensatório comunitário prometido ter produzido efeitos, mas nada foi feito para garantir a satisfação da expectativa das empresas que tinham assumido obrigações de venda em relação às quais tinham obtido certificados de fixação antecipada das restituições. Contar com o facto de esta quantidade, grande ou pequena que fosse, da produção comunitária ter já virtualmente saído do mercado interno para lhe retirar também a possibilidade de beneficiar dos montantes compensatórios, poderia parecer pouco conforme com os critérios de correcção e de boa fé que devem pautar o comportamento da administração pública para com os administrados.

Na fundamentação do já referido Regulamento n.° 837/72, que, ao alterar o regime dos montantes compensatórios monetários, mantém a aplicação do montante compensatório monetário em vigor no dia da fixação antecipada da restituição à exportação, a Comissão reconhece expressamente o dado económico elementar em função do qual o cálculo dos operadores que obtiveram a fixação antecipada das restituições à exportação se baseia na concessão, não apenas dessa «restituição», mas também dos montantes compensatórios monetários.

Se se tiver presente que, como referiu a Comissão, uma das funções dos montantes compensatórios à exportação para a colza era a manutenção das correntes tradicionais de trocas comerciais, poderá parecer pouco consequente tomar conhecimento da realização de tal finalidade graças aos compromissos dos operadores económicos resultantes das fixações antecipadas à exportação, e ao mesmo tempo recusar o pagamento de tais montantes àqueles que tinham contado com os mesmos para assumir as obrigações de venda que a Comissão tinha tido em conta para considerar oportuno eliminar esses montantes compensatórios. Noutros termos, estas operações tinham entrado no cálculo da Comissão: foi precisamente por as mesmas terem sido efectuadas que a Comissão pôde eliminar os montantes compensatórios monetários. Mas então, se tais operações tiveram um papel determinante para definir a situa-

ção do escoamento dos produtos comunitários susceptível de justificar a abolição dos montantes compensatórios, seria coerente daí extrair como consequência que essa abolição só devia ter efeitos relativamente aos produtos que ainda não estavam comercializados e não também àqueles cuja comercialização foi tida em conta para considerar que já não era necessária a concessão dos montantes compensatórios à exportação.

Portanto, poderá reconhecer-se uma falta de concordância entre a justificação substancial da medida e o facto de não ter sido tida em conta, por outro lado, aquela parte da produção comunitária cujo destino virtual à exportação tinha sido relevante para fornecer o quadro económico com base no qual foi decidida a abolição dos montantes compensatórios.

Não pretendemos, evidentemente, pôr em dúvida a necessidade ou a oportunidade da eliminação, pela Comissão, dos montantes compensatórios no sector dos produtos em causa, uma vez que a quase totalidade da colheita da campanha em curso de origem comunitária já tinha, pelo menos virtualmente, saído do circuito comercial, tendo em conta também o carácter deficitário do mercado comum neste sector. O nosso problema é simplesmente o de saber se pode gerar responsabilidade uma revogação pura e simples que (sem que tal seja necessário para atingir a finalidade prosseguida pela medida de revogação) tenha também atingido aquela parte da produção comunitária que, embora tendo virtualmente saído do circuito comercial por ter sido objecto de obrigações contratuais e de fixação antecipada das restituições à exportação (e que, como tal, tinha sido tida em conta pela Comunidade para decidir da oportunidade ou da necessidade da revogação dos montantes compensatórios monetários), não tinha ainda efectivamente podido beneficiar do pagamento de tais montantes, dado que a exportação ainda não se tinha realizado.

A falta de coerência que isto implica, na medida de revogação, entre as considerações que a determinaram e a inexistência de medidas transitórias com vista a proteger as expectativas dos exportadores que tinham obtido a fixação antecipada das restituições à exportação poderá bastar para fundamentar a responsabilidade extracontratual da Comunidade para com a recorrente?

Em conformidade com a jurisprudência uniforme deste Tribunal, a resposta só poderá ser positiva se em tal comportamento se tiver de reconhecer uma violação particularmente qualificada de um princípio superior de direito destinado a proteger os particulares.

Assume aqui particular relevância a natureza excepcional do mecanismo dos montantes compensatórios monetários que, em si mesmo, constitui uma derrogação ao regime dos preços únicos na Comunidade e que, portanto, só se justifica na medida estritamente necessária para evitar aquelas dificuldades que acima foram referidas.

Neste enquadramento, portanto, a falta de medidas transitórias adequadas para satisfazer interesses do género daqueles que a demandante alega, cuja tutela, como se viu, não constitui objecto específico do sistema dos montantes compensatórios, não se mostra susceptível de violar o princípio geral da proporcionalidade.

Por conseguinte, a falta de protecção de uma mera expectativa baseada em tal regime excepcional não pode, por si mesma, dar lugar a um ilícito constitutivo de responsabilidade. Mesmo na hipótese de a contradição lógica entre esta falta de protecção e a razão que determinou a medida lesiva poder dar lugar

a um vício de legalidade do próprio acto, não será de qualquer forma possível reconhecer a responsabilidade extracontratual da Comunidade, na falta da violação de um princípio superior de direito destinado a proteger os particulares.

A distinção entre a ilegalidade de um acto e a sua adequação para gerar responsabilidade extracontratual do seu autor deve ser rigorosamente mantida na ordem jurídica comunitária no sentido, já indicado pelo Tribunal de Justiça, de que não pode ser geradora de responsabilidade uma ilegalidade qualquer. De outra forma, a possibilidade reconhecida aos particulares de recorrerem a este Tribunal de Justiça para pedirem, a título de indemnização do dano para eles resultante de um regulamento comunitário, resultado praticamente correspondente ao que conseguiriam através da anulação do próprio acto, acabaria, com efeito, por permitir aos particulares eludir as rigorosas limitações de ordem pública que o artigo 173.° do Tratado impõe ao recurso dos particulares contra actos de natureza regulamentar.

Um vício lógico de uma medida de alcance geral, tal como acima se reconheceu na medida de revogação pura e simples dos montantes compensatórios no sector dos produtos em causa, mesmo que, por hipótese, seja susceptível de afectar a sua validade, não constitui violação de um princípio superior de um direito do qual derive também uma protecção específica das situações individuais.

Portanto, o pedido de indemnização da empresa demandante não pode ser julgado procedente.

Nestes termos, deve a acção ser julgada improcedente. As despesas da causa deverão ser suportadas pela demandante.