DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
21 de Novembro de 1996 *

No processo T-53/96,

Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, associação profissional de direito francês, com sede em Isle Jourdain (França),

Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale, associação profissional de direito francês, com sede em Isle Jourdain (França),

Philippe de Villiers, deputado do Parlamento Europeu, residente em Aubretières (França),

representados por Alexandre Varaut, advogado no foro de Paris,

demandantes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Gérard Berscheid, James Macdonald Flett e Ulrich Wölker, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandada,

* Língua do processo: francês.

que tem por objecto um pedido de indemnização, nos termos dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quinta Secção),

composto por: R. García-Valdecasas, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, juízes,

secretário: H. Jung,

profere o presente

Despacho

Matéria de facto e tramitação processual

1 Em 27 de Março de 1996, a Comissão adoptou a Decisão 96/239/CE, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (JO L 78, p. 47, a seguir «decisão»), que proíbe, no seu artigo 1.°, «na pendência de uma análise global da situação», as exportações a partir do Reino Unido para outros Estados-Membros e para países terceiros de:

— bovinos vivos, sémen e embriões de bovinos;

— carne de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido;

— produtos obtidos a partir de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido susceptíveis de entrar na cadeia alimentar humana ou animal, ou destinados a uso médico, cosmético ou farmacêutico;

— farinhas de carne e ossos provenientes de mamíferos.

2 A decisão baseia-se na Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29), com a sua última redacção, e nomeadamente no seu artigo 10.°, bem como na Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13), com a sua última redacção, e nomeadamente no seu artigo 9.°. Os artigos referidos destas duas directivas habilitam a Comissão, em caso de aparecimento de «zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana», a adoptar as necessárias medidas, segundo o procedimento do Comité Veterinário Permanente. Estas mesmas disposições impõem à Comissão que siga a evolução da situação e, segundo o mesmo procedimento, que modifique ou revogue, em função dessa evolução, as decisões tomadas.

3 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 16 de Abril de 1996, os demandantes, duas associações de produtores franceses e Philippe de Villiers, deputado do Parlamento Europeu, pediram ao Tribunal que declarasse a Comissão responsável, ao abrigo do disposto no segundo parágrafo do artigo 215.° do Tratado CE, dos danos resultantes do atraso das medidas adoptadas em relação à encefalopatia espongiforme dos bovinos (a seguir «EEB»).

4 Por requerimento separado, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 17 de Julho de 1996, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade, com base no artigo 114.°, n.° 1, do Regulamento de Processo. Os demandantes apresentaram as suas observações em 6 de Setembro de 1996.

5 Na petição, os demandantes pedem que o Tribunal se digne:

— declarar a Comissão responsável, com base no disposto no artigo 215.° do Tratado;

— condenar a Comunidade a pagar aos demandantes 1 franco simbólico, a título de reparação pelos danos morais sofridos;

— designar um perito para determinar o prejuízo sofrido pelos aderentes dos dois sindicatos demandantes.

6 A Comissão, na sua questão prévia de inadmissibilidade, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar inadmissível o pedido;

— condenar os demandantes nas despesas.

Quanto à admissibilidade do pedido

Argumentos das partes.

7 Na sua questão prévia de inadmissibilidade, a Comissão lembra que, nos termos do artigo 19.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, qualquer petição

deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido. Sustenta que, no quadro de uma acção de indemnização, a petição deve conter os elementos que permitam identificar o comportamento que o recorrente censura à instituição, as razões por que considera que existe um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo que alega ter sofrido, bem como a natureza e a dimensão desse prejuízo.

8 No que se refere ao prejuízo alegadamente sofrido, a Comissão sustenta que a petição não contém qualquer elemento que precise qual a natureza (aspecto saúde pública e/ou aspecto de mercado, elementos constitutivos do prejuízo alegado tanto no que se refere ao prejuízo próprio de cada um dos demandantes, como no que se refere ao prejuízo alegadamente sofrido pelos aderentes dos dois sindicatos) e a realidade do alegado prejuízo. Alega que a mera afirmação, não explicada, dos demandantes, de que o seu prejuízo é o mesmo que o de «qualquer cidadão de um país membro da União Europeia», não pode constituir um elemento que permita apreciar a importância do prejuízo invocado, nem a sua localização no tempo, nem *a fortiori* a sua concretização eventual.

9 No que diz respeito à existência de uma alegada violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito que protege os particulares, a Comissão alega que a mera afirmação de uma violação do princípio da proporcionalidade e de uma apreciação errada dos factos por ela efectuada, sem qualquer outra explicação, é insuficiente. Segundo a Comissão, a simples invocação de uma série de actos inadaptados e omissões no quadro da missão de vigilância do comércio entre Estados-Membros que lhe está confiada não permite verificar a existência dessa violação.

10 Finalmente, no que se refere ao nexo de causalidade, a Comissão sustenta que a petição não contém qualquer indicação a esse respeito.

11 Quanto ao interesse legítimo das associações em agir para obterem reparação do prejuízo sofrido pelos seus aderentes, a Comissão alega que na petição não se prova, nem sequer se invoca, nenhuma cessão de direitos, e que essa cessão não

está aliás sequer prevista nos estatutos das duas associações juntos à petição (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 1979, Ireks-Arkady/Conselho e Comissão, 238/78, Recueil, p. 2955, n.° 5, e o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, T-481/93 e T-484/93, Colect., p. II-2941, n.° 77).

12 A Comissão alega, além disso, que o direito de acção dos demandantes caducou, pelo menos em parte. Lembra que, segundo o artigo 43.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, a acção de indemnização prescreve no prazo de cinco anos a contar da ocorrência do facto que lhe tenha dado origem. Explica que, não tendo sido indicado na petição nenhum elemento quanto à localização e à concretização do prejuízo no tempo, tem que invocar a prescrição de quaisquer factos anteriores a 6 de Abril de 1991, quer dizer, que vão além do prazo de cinco anos a contar da data de entrada da petição em 6 de Abril de 1996.

13 A Comissão sustenta, para concluir, que esta total ausência de indicação dos elementos de facto e de direito em que se baseia a petição viola os seus direitos de defesa, porque não pode organizar eficazmente esta. Pede, por conseguinte, que o Tribunal julgue o pedido inadmissível.

14 Na petição, as demandantes alegam, no que se refere à omissão de que acusam a Comissão, que, tendo em consideração, por um lado, as informações sobre a EEB à sua disposição e, por outro, as acções que desenvolveu desde 1986, data da descoberta do primeiro caso de EEB, não pode deixar de se concluir pela insuficiência das medidas adoptadas pela Comissão até 27 de Março de 1996, data de adopção da decisão que proíbe as exportações a partir do Reino Unido para outros Estados-Membros e países terceiros de carne de bovino e de produtos derivados.

15 As demandantes consideram que, ao tomar as medidas adequadas tão tardiamente, a Comissão não cumpriu a obrigação de fiscalização e de vigilância das trocas comerciais intracomunitárias que lhe incumbe, particularmente quando essas trocas podem pôr em causa a saúde e a vida dos consumidores, como resulta dos artigos 129.° e 129.°-A do Tratado CE. As demandantes sustentam que a Comissão infrin-

giu o princípio da proporcionalidade pelo facto de as medidas adoptadas antes de 27 de Março de 1996 não serem proporcionais ao risco que a EEB implicava para a saúde humana. Sublinham que, embora a certeza da transmissão da doença ao homem ainda não exista, a Comissão adoptou em 27 de Março de 1996 medidas de proibição absoluta. Daí deduzem que a Comissão cometeu, antes da adopção dessas medidas, um erro manifesto de apreciação quanto aos riscos de transmissão da doença, visto que os elementos dos quais decorre a existência de um risco continuam, segundo os demandantes, a ser os mesmos.

16 No que se refere ao prejuízo alegadamente sofrido pelas demandantes, a petição está redigida nos seguintes termos:

«O Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, o Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale e Philippe de Villiers sofreram, como qualquer outro cidadão de um país membro da União Europeia, um prejuízo moral de que pedem reparação.

O Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale e o Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale solicitam, além disso, a nomeação de um perito para determinar o prejuízo sofrido por cada um dos seus aderentes.»

17 Quanto ao nexo de causalidade entre o prejuízo sofrido e o comportamento da Comissão, os demandantes sustentam que o prejuízo sofrido foi provocado pelo incumprimento pela Comissão da obrigação de fiscalização e vigilância das trocas comerciais intracomunitárias que lhe incumbe, particularmente quando essas trocas comerciais podem pôr em causa a saúde e a vida dos consumidores.

18 Nas suas observações sobre a questão prévia de inadmissibilidade, os demandantes alegam, a respeito do prejuízo, que pediram ao Tribunal a nomeação de um perito, não havendo outro modo de o determinar. Sustentam que, segundo o acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Março de 1979, Granaria/Conselho e Comissão (90/78, Recueil, p. 1081, n.os 5 e 6), uma acção de indemnização em que os demandantes se reservam o direito de precisar posteriormente o alcance do prejuízo não pode ser, por esse facto, julgada inadmissível.

Apreciação do Tribunal

19 Nos termos do artigo 114.° do Regulamento de Processo, se uma das partes assim o requerer, o Tribunal pronuncia-se sobre a inadmissibilidade antes de conhecer do mérito da causa, nos termos dos n.os 3 e 4 deste artigo. No caso em apreço, o Tribunal considera que, estando suficientemente esclarecido pelo exame das peças processuais, não há lugar a fase oral.

20 O Tribunal faz notar que, nos termos do artigo 19.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal, a petição deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido.

21 É jurisprudência constante que essa indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal decidir sobre o pedido, eventualmente sem outras informações que o sustentem. Para garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que um recurso seja admissível, que os elementos essenciais, de facto e de direito, nos quais esse recurso se baseia constem, pelo menos de forma sumária, mas de um modo coerente e compreensível, do texto da própria petição (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia, C-347/88, Colect., p. I-4747, n.° 28, e de 31 de Março de 1992, Comissão/Dinamarca, C-52/90, Colect., p. I-2187, n.os 17 e segs.; v. igualmente o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Abril de 1993, De Hoe/Comissão, T-85/92, Colect., p. II-523, n.° 20, confirmado por despacho do Tribunal de Justiça de 7 de Março de 1994, De Hoe/

/Comissão, C-338/93 P, Colect., p. I-819; o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Novembro de 1993, Koelman/Comissão, T-56/92, Colect., p. II-1267, n.° 21; o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1996, Asia Motor France/Comissão, T-387/94, Colect., p. II-961, n.° 106).

22 É igualmente jurisprudência constante que, para satisfazer essas exigências, uma petição que vise a reparação dos danos causados por uma instituição comunitária deve conter elementos que permitam identificar o comportamento que o recorrente reprova à instituição, as razões pelas quais considera que existe um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo que pretende ter sofrido, bem como a natureza e a extensão desse prejuízo (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Julho de 1990, Automec/Comissão, T-64/89, Colect., p. II-367, n.° 73, Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, já referido, n.° 75, e Asia Motor France e o./Comissão, já referido, n.° 107).

23 Ora, o Tribunal verifica que, na sua petição, os demandantes não apresentaram qualquer elemento respeitante à natureza do prejuízo alegado nem ao modo como o prejuízo eventualmente sofrido teria tido por causa o comportamento que reprovam à Comissão.

24 Com efeito, no que diz respeito, em primeiro lugar, ao dano moral alegadamente sofrido pelos dois sindicatos demandantes, bem como por Philippe de Villiers, não se precisam de modo nenhum na petição quais os elementos constitutivos e a realidade desse prejuízo. A indicação de que teriam sido lesados como «qualquer cidadão de um país membro» não é suficiente para identificar o prejuízo de que pretendem obter reparação.

25 Em segundo lugar, no que se refere ao prejuízo material alegadamente sofrido pelos aderentes dos dois sindicatos, o Tribunal constata, igualmente, que não é feita na petição qualquer referência ao prejuízo alegadamente sofrido. Os demandantes não indicam, nomeadamente, a natureza e a extensão desse prejuízo.

26 Esta total falta de indicações não pode ser resolvida pelo pedido dos dois sindicatos demandantes de designação de um perito para efeitos de «determinação» do prejuízo material alegadamente sofrido pelos demandantes. O Tribunal faz notar, com efeito, que, caso o pedido devesse ser interpretado como destinado a que seja ordenada uma peritagem, medida de instrução prevista no artigo 65.°, alínea d), do Regulamento de Processo, esse pedido não poderia ser atendido, dado que o objectivo prosseguido pelas medidas de instrução — isto é, a produção de prova dos factos alegados — não poderia ser realizado no caso em apreço, uma vez que não houve qualquer invocação de factos a provar respeitantes à existência de um prejuízo alegadamente sofrido. Por outro lado, o Tribunal considera que, caso o pedido dos demandantes devesse ser interpretado como destinado a que seja ordenada uma medida de organização do processo, nos termos do disposto no artigo 64.°, n.° 2, alíneas b) e c), do Regulamento de Processo, também não poderia ser atendido, uma vez que essas medidas têm como objectivo determinar os pontos sobre os quais as partes devem completar a sua argumentação ou que necessitam de instrução, delimitar o alcance dos pedidos bem como dos fundamentos e argumentos das partes e clarificar as questões que são objecto de litígio entre elas. No caso em apreço, o Tribunal verifica que não se trata nem de determinar os pontos que necessitam de instrução, nem de delimitar o alcance dos pedidos, mas de determinar uns e outros na sua totalidade. Também não pode ser efectuada qualquer clarificação de uma questão controvertida entre as partes, visto que a Comissão não pode contestar o prejuízo invocado pelos demandantes, porque não foram indicados elementos essenciais que permitam identificar a sua natureza, extensão e nexo de causalidade aos alegados incumprimentos da obrigação de fiscalização e vigilância.

27 Os demandantes também não podem invocar a seu favor o acórdão Granaria/ /Conselho e Comissão, já referido. O Tribunal lembra que, nesse processo, o Tribunal de Justiça declarou que uma petição em que o demandante se limita a afirmar que sofreu um prejuízo pecuniário devido à regulamentação então em causa, reservando-se o direito de precisar posteriormente o alcance desse prejuízo, não pode, regra geral, satisfazer as exigências do Regulamento de Processo quanto à indicação do objecto do litígio e dos fundamentos invocados. No entanto, as circunstâncias de facto deste processo, em que o Tribunal considerou, a título excepcional, que o carácter incompleto da petição não devia conduzir necessariamente à sua inadmissibilidade, eram muito diferentes das do caso ora em apreço. Tratava-se então de uma acção de indemnização intentada na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel e o. (117/76 e 16/77, Colect., p. 619; Recueil, p. 1753), que declarou ilegal, por violação do princípio da igualdade entre os produtores em causa, o artigo 5.° do Regulamento n.° 1125/74 do Conselho, de 29 de Abril de 1974, que altera o Regulamento n.° 120/67/CEE que

estabelece a organização comum do mercado no sector dos cereais (JO L 128, p. 12) e que pôs termo à concessão de restituições à produção de *quellmehl*. O Tribunal de Justiça considerou, nessas condições, que o problema do fundamento jurídico da responsabilidade se prestava particularmente a ser resolvido separadamente e, por razões ligadas à economia processual, examinou a questão de saber se havia responsabilidade da Comunidade, concluindo que isso não acontecia relativamente à Granaria. Acresce que, nesse processo, a natureza do prejuízo alegadamente sofrido e o nexo de causalidade entre este e o regulamento declarado ilegal podiam ser deduzidos das circunstâncias do caso.

28 Relativamente ao interesse em agir dos sindicatos em nome dos seus aderentes, o Tribunal salienta que as associações demandantes não identificaram, no quadro da acção, os indivíduos que alegam ter sofrido um prejuízo, nem provaram, nem sequer invocaram na petição, uma cessão de direitos ou um mandato no qual possam basear o seu interesse em agir em nome dos seus aderentes (v. os acórdãos Ireks-Arkady/Conselho e Comissão, já referido, n.° 5, e Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, já referido, n.° 77). O Tribunal considera que, nestas circunstâncias, os dois sindicatos não fizeram prova da existência de um interesse em agir em nome dos seus aderentes.

29 De quanto precede, resulta, em primeiro lugar, que a petição não satisfaz as exigências mínimas previstas pelo artigo 19.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e pelo artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância para que um pedido seja admissível e, em segundo lugar, que os sindicatos demandantes não fizeram prova da existência de um interesse em agir. Em consequência, deve julgar-se procedente a questão prévia de inadmissibilidade e declarar inadmissível a acção, sem necessidade de examinar a questão da existência de outros elementos necessários como base de uma acção de indemnização, nem a procedência dos outros argumentos desenvolvidos pelos demandantes e pela Comissão.

Quanto às despesas

30 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo os demandantes sido vencidos, e tendo a Comissão pedido a condenação dos demandantes nas despesas, há que condená-los solidariamente nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

1) A acção é inadmissível.

2) Os demandantes são condenados solidariamente nas despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 21 de Novembro de 1996.

O secretário — O presidente

H. Jung — R. García-Valdecasas