ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Quarta Secção Alargada)
11 de Dezembro de 1996 *

No processo T-521/93,

Atlanta AG, sociedade de direito alemão, com sede em Brema (Alemanha),

Atlanta Handelsgesellschaft Harder & Co. GmbH, sociedade de direito alemão, com sede em Brema,

Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH, sociedade de direito alemão, com sede em Hamburgo (Alemanha),

Cobana Bananeneinkaufsgesellschaft mbH & Co. KG, sociedade de direito alemão, com sede em Hamburgo,

Edeka Fruchtkontor GmbH, sociedade de direito alemão, com sede em Hamburgo,

Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert & Co., sociedade de direito alemão, com sede em Hamburgo,

* Língua do processo: alemão.

Pacific Fruchtimport GmbH, sociedade de direito alemão, com sede em Hamburgo,

representadas por Erik A. Undritz e Gerrit Schohe, advogados em Hamburgo, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Marc Baden, 24, rue Marie-Adélaïde,

demandantes,

contra

Comunidade Europeia, representada por:

1) **Conselho da União Europeia**, representado por Jean-Paul Jacqué, director no Serviço Jurídico, Arthur Brautigam e Jürgen Huber, consultores jurídicos, e Anna Lo Monaco, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

2) **Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Peter Gilsdorf, consultor jurídico principal, e Ulrich Wölker, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete no Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandados,

apoiados por

República Francesa, representada por Edwige Belliard, directora adjunta dos Assuntos Jurídicos, e Gautier Mignot, secretário dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

e

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por S. Lucinda Hudson, depois por Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

intervenientes,

que tem por objecto a condenação da Comunidade Europeia, representada pelo Conselho e pela Comissão, no pagamento de uma indemnização em reparação do prejuízo resultante da adopção do Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas (JO L 47, p. 1),

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

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. García-Valdecasas, P. Lindh, J. Azizi e J. D. Cooke, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 5 de Junho de 1996,

profere o presente

Acórdão

Matéria de facto na origem do recurso

A situação anterior ao Regulamento n.° 404/93

1 Antes da instituição de uma organização comum de mercado no sector das bananas, o consumo de bananas nos Estados-Membros era coberto por três fontes de abastecimento: as bananas produzidas na Comunidade (nomeadamente, nas ilhas Canárias e nos departamentos franceses ultramarinos), que representam cerca de 20% do consumo comunitário (a seguir «bananas comunitárias»), as bananas produzidas em alguns dos Estados com os quais a Comunidade celebrou a Convenção de Lomé (nomeadamente, certos Estados africanos e certas ilhas do mar das Caraí-

bas), que representam cerca de 20% do consumo comunitário (a seguir «bananas ACP»), e as bananas produzidas noutros Estados (principalmente em certos países da América Central e da América do Sul), que representam cerca de 60% do consumo comunitário (a seguir «bananas países terceiros»).

2 Por força do protocolo anexo à convenção de aplicação relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade, previsto no artigo 136.° do Tratado CE (a seguir «protocolo bananas»), a Alemanha beneficiou de um regime especial que lhe permitia importar um contingente anual de bananas com isenção de direitos aduaneiros, calculado por referência à quantidade importada em 1956. Este contingente de base deveria, em função da progressão da realização do mercado comum, ser progressivamente reduzido.

Regulamento n.° 404/93

3 A organização comum de mercado no sector das bananas foi estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993 (JO L 47, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 404/93»), alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.° 3290/94 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, 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» (JO L 349, p. 105). É a versão de 13 de Fevereiro de 1993 que está em causa no presente processo.

4 Nos termos do terceiro considerando do Regulamento n.° 404/93, a organização comum de mercado «deve, no respeito da preferência comunitária e das diversas obrigações internacionais da Comunidade, permitir o escoamento no mercado comunitário, a preços equitativos tanto para os produtores como para os consumi-

dores, das bananas produzidas na Comunidade, bem como das originárias dos Estados ACP, fornecedores tradicionais, sem prejuízo das importações de bananas originárias dos demais países terceiros fornecedores e assegurando os rendimentos suficientes aos produtores».

5 O regime comercial com países terceiros, que é objecto do título IV, prevê que se podem continuar a efectuar na Comunidade as importações tradicionais de bananas ACP com isenção de direitos aduaneiros. Um anexo fixa esta quantidade em 857 700 toneladas, repartindo-a entre os Estados ACP, fornecedores tradicionais.

6 Nos termos do artigo 18.° do Regulamento n.° 404/93,

«1. Será aberto, anualmente, um contingente pautal de dois milhões de toneladas/ /peso líquido para as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP.

No âmbito deste contingente pautal, as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas à percepção de 100 ecus por tonelada e as importações de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas a um direito nulo.

...

2. Além do contingente referido no n.° 1:

— as importações de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas à percepção de 750 ecus por tonelada,

— as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas à percepção de 850 ecus por tonelada...»

7 Segundo o artigo 19.°, n.° 1,

«A partir de 1 de Julho de 1993, o contingente pautal será aberto até:

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

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

c) 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...»

8 Nos termos do artigo 16.°, elabora-se anualmente uma estimativa de produção e de consumo na Comunidade, bem como das importações e das exportações. Esta estimativa pode ser revista durante a campanha em caso de necessidade.

9 O artigo 18.°, n.° 1, quarto parágrafo, prevê a possibilidade de um aumento do volume do contingente anual com base na estimativa referida no artigo 16.°

10 O artigo 20.° habilita a Comissão a decidir das condições de transmissibilidade dos certificados de importação.

11 Nos termos do artigo 21.°, n.° 2, suprime-se o contingente pautal previsto no protocolo bananas.

A situação das demandantes

12 As demandantes são operadores cuja actividade consiste na importação de bananas países terceiros para a Comunidade. A primeira e a segunda demandante fazem parte do grupo Atlanta: a primeira é uma *holding* intermediária, a segunda uma filial da primeira. A primeira demandante, a única a que se referem os pedidos de indemnização objecto da presente acção (v. a seguir os n.^{os} 16 e 28), alega que uma outra das suas filiais, a Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH, responsável pela organização do transporte em navios-frigoríficos, sofreu um prejuízo devido à entrada em vigor do Regulamento n.° 404/93. A Atlanta Handels- und Schiffahrts-Gesellschaft mbH fretara três navios que colocara em seguida à disposição de uma sociedade americana. Esta última rescindiu o contrato antes do termo previsto, pelo facto de os navios terem deixado de ser necessários atendendo às restrições à importação de bananas resultantes do Regulamento n.° 404/93. A Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH, que deve continuar a pagar ao fretador a remuneração acordada, cedeu o seu direito a ser indemnizada pela Comunidade à sociedade-mãe, a primeira demandante.

Tramitação processual

13 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Maio de 1993, as demandantes solicitaram, por um lado, nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE (que se tornou no artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE, a seguir «Tratado»), a anulação parcial do Regulamento n.° 404/93 e, por outro lado, nos termos dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, a condenação da Comunidade Europeia no pagamento de uma indemnização em reparação do prejuízo sofrido pela primeira demandante ou, se for caso disso, pela Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH. É a segunda parte deste recurso, registado originalmente sob o número C-286/93, e depois sob o número T-521/93 (v. a seguir n.° 21), que é objecto do presente acórdão.

14 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça no mesmo dia, a República Federal da Alemanha solicitou, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado, a anulação do título IV e do artigo 21.°, n.° 2, do Regulamento n.° 404/93 (processo C-280/93).

15 Em 4 de Junho de 1993, as demandantes entregaram também na Secretaria do Tribunal de Justiça um pedido de medidas provisórias, nos termos dos artigos 185.° e 186.° do Tratado, destinado a obter, por um lado, a suspensão da execução do título IV do Regulamento n.° 404/93, nomeadamente dos seus artigos 17.° a 20.°, e, por outro, qualquer medida que o presidente do Tribunal de Justiça ou o Tribunal de Justiça considerasse adequada (processo C-286/93 R).

16 Por despacho de 21 de Junho de 1993, o Tribunal de Justiça julgou o recurso das demandantes inadmissível na parte em que tinha por objecto a anulação de determinadas disposições do Regulamento n.° 404/93, mas deixou-o subsistir na parte respeitante à condenação da Comunidade Europeia na reparação do prejuízo causado com a adopção desse regulamento. Além disso, reservou para final a decisão quanto às despesas (processo C-286/93, que se tornou no processo T-521/93, a presente acção).

17 Por requerimentos que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Junho de 1993 e em 12 de Julho de 1993, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a República Francesa solicitaram respectivamente autorização para intervir no presente processo em apoio dos pedidos dos demandados.

18 Por despacho de 6 de Julho de 1993, o Tribunal de Justiça julgou inadmissível o pedido de medidas provisórias apresentado pelos demandantes e reservou as despesas (processo C-286/93 R).

19 Por requerimentos que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça entre 29 de Junho de 1993 e 12 de Julho de 1993 a República da Costa de Marfim, a sociedade Terres Rouges Consultant, a sociedade España et fils e a sociedade Cobana Import solicitaram autorização para intervir no presente processo em apoio dos pedidos dos demandados.

20 Por decisão de 15 de Julho de 1993, o Tribunal de Justiça decidiu suspender a instância, em aplicação do artigo 82.°-A, n.° 1, alínea b), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, até que fosse concluído o processo C-280/93.

21 Após a entrada em vigor, em 1 de Agosto de 1993, da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom que institui um Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21), o presente processo foi remetido para o Tribunal de Primeira Instância por despacho do Tribunal de Justiça de 27 de Setembro de 1993.

22 Em 5 de Outubro de 1994, o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso de anulação interposto pela República Federal da Alemanha (acórdão Alemanha/ /Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973). Na sequência deste acórdão, a suspensão da instância foi levantada e a fase escrita do presente processo recomeçou.

23 Por despachos do presidente da Segunda Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Março de 1995, foi admitida a intervenção da República Francesa e do Reino Unido em apoio dos pedidos dos demandados.

24 Por despacho de 14 de Julho de 1995, o presidente da Segunda Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância rejeitou os pedidos de intervenção da República da Costa de Marfim, da sociedade Terres Rouges Consultant, da sociedade España et fils e da sociedade Cobana Import e condenou-os a suportarem as despesas relativas aos seus pedidos de intervenção.

25 Por despacho de 1 de Dezembro de 1993, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de Dezembro seguinte, o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à validade do título IV e do artigo 21.°, n.° 2, do Regulamento n.° 404/93. Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opunha a Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e dezassete outras sociedades do grupo Atlanta ao Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (serviço federal da alimentação e da silvicultura) a propósito da atribuição de contingentes de importação de bananas países terceiros.

26 Em 9 de Novembro de 1995, o Tribunal de Justiça, pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, declarou que o exame do título IV e do artigo 21.°, n.° 2, do Regulamento n.° 404/93, à luz dos fundamentos do despacho de reenvio, não revelara a existência de elementos susceptíveis de afectar a sua validade (acórdão Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., C-466/93, Colect., p. I-3799).

27 Entre 8 de Dezembro de 1994 e 6 de Janeiro de 1995, em resposta a um pedido do Tribunal de Primeira Instância, as partes apresentaram as suas observações sobre as eventuais consequências para o presente litígio do acórdão Alemanha/Conselho, já referido. Entre 4 e 16 de Janeiro de 1996, em resposta a um pedido do Tribunal, as partes apresentaram as suas observações sobre as eventuais consequências para o presente litígio do acórdão Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., já referido.

28 Atendendo ao despacho do Tribunal de Justiça de 21 de Junho de 1993, que julgou o recurso das demandantes inadmissível na parte em que tinha por objecto a anulação de disposições do Regulamento n.° 404/93, o Tribunal de Primeira Instância só tomará em consideração os pedidos de indemnização apresentados pelas demandantes.

Pedidos das partes

29 As demandantes concluem pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— condenar a Comunidade Europeia, representada pelo Conselho e pela Comissão, na indemnização à primeira demandante do prejuízo sofrido ou na indemnização, se for o caso, da Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH;

— condenar os demandados nas despesas.

30 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar as demandantes no conjunto das despesas, incluindo as relativas ao recurso de anulação.

31 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar as demandantes no conjunto das despesas, incluindo as relativas ao recurso de anulação.

32 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— julgar a acção improcedente.

33 O Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— julgar a acção improcedente.

Quanto ao mérito

34 Em apoio dos seus pedidos de indemnização, as demandantes apresentam catorze fundamentos para provar a existência de um comportamento ilegal do Conselho e da Comissão. Nas suas observações sobre as consequências a retirar do acórdão Alemanha/Conselho, já referido, e na sua réplica, precisaram que mantêm todos os fundamentos apresentados na petição, mas concentraram-se nos quatro fundamentos seguintes: violação do princípio da não discriminação; violação do princípio da protecção da confiança legítima; violação do direito fundamental ao livre exercício de uma actividade económica e violação dos direitos da defesa. Na réplica, bem como nas observações de 16 de Janeiro de 1996 sobre as consequências a retirar do acórdão Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., já referido, as demandantes alegaram também que, ainda que o Tribunal de Primeira Instância considere que as disposições em causa do Regulamento n.° 404/93 são válidas, a primeira demandante tinha no entanto direito a uma indemnização nos termos do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado. O Tribunal de Primeira Instância analisará primeiro este fundamento, antes de passar à análise dos quatro fundamentos em que se concentraram os demandantes e, finalmente, dos restantes fundamentos expostos na petição.

Quanto ao fundamento baseado na responsabilidade do Conselho devido a um acto legal

Argumentos das partes

35 As demandantes alegam que, em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, a Comunidade é responsável mesmo por actos legislativos legais a partir do momento em que o legislador comunitário imponha a certos operadores encargos excepcionais que não recaem sobre o conjunto dos outros operadores.

36 O Conselho considera que este fundamento é inadmissível porque suscitado extemporaneamente. Invoca, por um lado, o artigo 19.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, segundo o qual a petição deve conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados e, por outro, o artigo 48.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, segundo o qual a dedução de novos fundamentos no decurso da instância é proibida, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

37 O Conselho salienta que as demandantes não mencionaram este fundamento na sua petição nem na sua tomada de posição de 5 de Janeiro de 1995 sobre as consequências a retirar do acórdão Alemanha/Conselho, já referido.

38 A Comissão concorda com o Conselho quando afirma que a questão da responsabilidade devido a um acto legal foi suscitada extemporaneamente.

Apreciação do Tribunal

39 Conclui-se do artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, perante o qual foi intentada a acção, e do artigo 48.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, que a dedução de fundamentos novos

no decurso da instância é proibida, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. O Tribunal de Primeira Instância recorda, quanto a isto, que segundo jurisprudência constante um acórdão do Tribunal de Justiça que confirma a validade de uma acto das instituições comunitárias não pode ser considerado um elemento que permita a dedução de um fundamento novo, dado que esses actos beneficiam, de qualquer forma, de uma presunção de validade e que os acórdãos Alemanha/Conselho e Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., já referidos, limitaram-se a confirmar uma situação de direito que as demandantes conheciam no momento em que intentaram a sua acção (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Abril de 1982, Dürbeck/Comissão, 11/81, Recueil, p. 1251, n.° 17).

40 No caso em apreço, como as demandantes não invocaram nenhum elemento que justifique a dedução de um fundamento novo relativo à responsabilidade do Conselho devido a um acto legal, o Tribunal de Primeira Instância conclui que este fundamento foi suscitado extemporaneamente e que é portanto inadmissível.

Quanto ao fundamento baseado em violação do princípio da não discriminação

Argumentos das partes

41 As demandantes reconhecem que, no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça admitiu que se justificava distinguir entre, por um lado, os operadores que comercializam bananas países terceiros e, por outro, os operadores que comercializam bananas comunitárias e ACP. No entanto, consideram que este acórdão não abordou a questão da impossibilidade de os operadores do primeiro tipo terem acesso ao mercado, embora tenha reconhecido implicitamente, por outro lado, a importância de tal acesso. Invocam a este respeito o n.° 74 do acórdão, que precisa que um dos objectivos do regulamento é a integração de mercados até então compartimentados. Segundo as demandantes, esta integração implica que os operadores que comercializam bananas países terceiros devem ter acesso às bananas comunitárias e ACP.

42 Invocam em seguida o despacho do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 1993, Alemanha/Conselho (C-280/93 R, Colect., p. I-3667), nomeadamente o seu n.º 41 que precisa que «não é suficientemente certo que o regime de repartição criticado privará os importadores alemães de uma parte substancial de partes de mercado, sobretudo quando não se vislumbra por que motivos esses importadores não conseguiriam abastecer-se de bananas comunitárias e ACP».

43 As demandantes concluem que, tendo em conta as circunstâncias do caso em apreço, existe uma discriminação entre os operadores que comercializam bananas comunitárias e ACP, por um lado, e os operadores que comercializam bananas países terceiros, por outro, dado que estes últimos não têm, de acordo com os factos, qualquer acesso às bananas comunitárias e ACP.

44 O Conselho rejeita esta interpretação do acórdão Alemanha/Conselho, já referido. Recorda que o Tribunal de Justiça precisou nesse acórdão que, quando o legislador comunitário, para adoptar uma regulamentação, é levado a apreciar os efeitos futuros dessa regulamentação e esses efeitos não podem ser previstos com exactidão, a sua apreciação não pode ser censurada a não ser que seja manifestamente errada atendendo aos elementos de que dispunha no momento da adopção da regulamentação.

45 O Conselho acrescenta que o Tribunal de Justiça chegou à conclusão de que não fora feita prova de que as medidas adoptadas pelo Conselho eram manifestamente inadequadas para realizar o objectivo prosseguido pelo Regulamento n.º 404/93. Contesta, ainda, a afirmação das demandantes de que as bananas comunitárias ou ACP não estão disponíveis no mercado alemão.

Apreciação do Tribunal

46 O Tribunal de Primeira Instância recorda que segundo jurisprudência constante o princípio da não discriminação faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário (v. acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.° 67). Este princípio exige que situações comparáveis não sejam tratadas de forma diferente, a menos que uma diferenciação seja objectivamente justificada. Como se afirmou no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, a situação das categorias de operadores económicos entre as quais se efectua a repartição do contingente pautal não era comparável antes da adopção do Regulamento n.° 404/93. Essas categorias foram também afectadas de forma diferente pelas medidas adoptadas e o Tribunal de Justiça reconheceu especificamente que aos operadores que tradicionalmente se abasteciam sobretudo em bananas países terceiros foram impostas restrições às suas possibilidades de importação. O Tribunal de Justiça considerou, todavia, que este tratamento diferenciado era inerente ao objectivo de uma integração de mercados até então compartimentados e de uma garantia de escoamento da produção comunitária e da produção tradicional ACP (n.° 74). O Tribunal de Justiça considerou também que o mecanismo de repartição do contingente pautal entre as diferentes categorias de operadores económicos visava levar os operadores de bananas comunitárias e tradicionais ACP a abastecerem-se em bananas países terceiros da mesma forma que tendia a incentivar os importadores de bananas países terceiros a distribuírem bananas comunitárias e ACP (n.° 83). Reconheceu portanto que o Regulamento n.° 404/93 não visava o estabelecimento de um tratamento idêntico entre as diferentes categorias de operadores.

47 O Tribunal de Justiça considerou também que era necessário que o Regulamento n.° 404/93 limitasse o volume das importações de bananas de países terceiros para a Comunidade no âmbito da instituição de uma organização comum de mercado (n.° 82).

48 Por fim, o Tribunal de Justiça considerou que não fora provado que o Conselho tivesse adoptado medidas manifestamente inadequadas para realizar o objectivo prosseguido pelo Regulamento n.° 404/93 (n.° 95).

49 Importa acrescentar que o Tribunal de Justiça precisou, no acórdão Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., já referido, que as dificuldades de aplicação do Regulamento n.° 404/93 referidas pelas demandantes não podiam ter influência sobre a validade desse regulamento (n.° 11). De igual modo, as consequências concretas da adopção do Regulamento n.° 404/93 que as demandantes referem não podem, no caso em apreço, ser tidas em consideração pelo Tribunal de Primeira Instância, que só deve analisar a questão da legalidade do Regulamento n.° 404/93 em função dos fundamentos apresentados pelas demandantes.

50 O Tribunal de Primeira Instância chega assim à conclusão de que as demandantes não provaram que as instituições demandadas tinham desrespeitado o princípio da não discriminação, pelo que há que considerar este fundamento improcedente.

Quanto ao fundamento baseado em violação do princípio da protecção da confiança legítima

Argumentos das partes

51 Antes de mais, as demandantes recordam que o princípio da protecção da confiança legítima não faz parte dos fundamentos que a Alemanha invocou no processo Alemanha/Conselho, já referido.

52 Em seguida, reconhecem que não podem alegar uma confiança legítima na manutenção das condições existentes antes 1 de Julho de 1993, mas que poderiam esperar que fossem adoptadas medidas de transição adequadas para que pudessem adaptar-se progressivamente ao novo regime. Sublinham que uma regulamentação de transição teria permitido atenuar os seus prejuízos e manter empregos ou suprimi-los de forma gradual.

53 As demandantes afirmam que, dada a inexistência de tal regulamentação, só através de uma indemnização se pode remediar o prejuízo que sofreram. Invocam em apoio da sua análise o acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Maio de 1975, CNTA/Comissão (74/74, Colect., p. 183, n.° 47), no qual o Tribunal de Justiça considerou que, por razões atinentes à protecção da confiança legítima, a Comunidade era obrigada a indemnizar um operador pelo prejuízo sofrido, resultante da revogação dos montantes compensatórios, na execução das operações de exportação a que se tinha comprometido.

54 O Conselho alega que, contrariamente à afirmação das demandantes, o Tribunal de Justiça examinou, no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, a questão da violação do princípio da confiança legítima. Defende que se conclui dos fundamentos do acórdão que o Tribunal de Justiça considerou que a inexistência de medidas transitórias não constituía uma violação do princípio da protecção da confiança legítima.

Apreciação do Tribunal

55 O Tribunal recorda que o princípio da protecção da confiança legítima se inscreve entre os princípios fundamentais da Comunidade. No entanto, importa também recordar que não há justificação para os operadores económicos depositarem a sua confiança legítima na manutenção de uma situação existente, que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias em especial num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica (v. nomeadamente o acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.° 57). O Tribunal salienta que, ainda que a Alemanha não tenha invocado o princípio da protecção da confiança legítima entre os fundamentos que apresentou no processo Alemanha/ /Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça confirmou no entanto nesse acórdão que um operador económico não pode invocar um direito adquirido ou uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser modificada por decisões tomadas pelas instituições comunitárias no âmbito do seu poder de apreciação (n.° 80).

56 Além disso, a possibilidade de uma violação deste princípio foi suscitada nas questões prejudiciais do juiz nacional no âmbito do acórdão Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., já referido. Ora, o Tribunal de Justiça, verificando que o órgão jurisdicional nacional não tinha apresentado motivos de invalidade susceptíveis de alterarem a apreciação da validade do Regulamento n.º 404/93, considerou que não se tinha verificado essa violação.

57 O Tribunal recorda que, na falta de garantias precisas fornecidas pela administração, ninguém pode invocar uma violação do princípio da confiança legítima (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, Lefebvre e o./Comissão, T-571/93, Colect., p. II-2379, n.º 72). Ora, as demandantes não fizeram prova de tais garantias, nem na prática anterior da Comissão, nem no contexto específico do estabelecimento da organização comum de mercado aqui em causa.

58 Daqui resulta que as demandantes não provaram uma violação do princípio da protecção da confiança legítima no caso em apreço e que o fundamento baseado numa violação desse princípio deve ser rejeitado.

Quanto ao fundamento baseado em violação do direito fundamental ao livre exercício de uma actividade económica

Argumentos das partes

59 As demandantes alegam que a questão dos direitos fundamentais só foi examinada no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, sob um ângulo abstracto e geral e que os direitos subjectivos de um operador económico individual não foram de modo algum analisados. Solicitam portanto que o Tribunal se pronuncie sobre se, no caso em apreço, a aplicação concreta do Regulamento n.º 404/93 lesou os seus direitos fundamentais.

60 Invocam, nomeadamente, o encerramento dos seus estabelecimentos e os despedimentos colectivos a que foram obrigadas a proceder após a adopção do Regulamento n.° 404/93 e alegam que o regulamento controvertido violou o seu direito fundamental ao livre exercício de uma actividade económica.

61 O Conselho considera que se conclui do acórdão Alemanha/Conselho, já referido, que nenhum operador tradicional de bananas países terceiros pode invocar uma violação do direito fundamental ao livre exercício de uma actividade económica.

Apreciação do Tribunal

62 O Tribunal recorda que segundo jurisprudência constante o livre exercício do comércio faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, mas não constitui todavia uma prerrogativa absoluta devendo ser considerado à luz da sua função na sociedade. Implica que um operador económico não pode ser privado arbitrariamente do direito de exercer a sua actividade, mas não lhe garante um volume de negócios especial ou uma parte de mercado específica. As garantias conferidas aos operadores económicos não podem, em caso algum, ser alargadas à protecção de meros interesses ou possibilidades de ordem comercial, cujo carácter aleatório é inerente à própria essência da actividade económica (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Maio de 1974, Nold/Comissão, 4/73, Colect., p. 283, n.° 14). Daqui resulta que podem ser introduzidas restrições ao livre exercício de uma actividade económica, designadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, desde que tais restrições respondam efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, à luz do objectivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável que afecte a própria essência dos direitos desse modo garantidos (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, Schräder, 265/87, Colect., p. 2237, n.° 15).

63 Quanto a isto, há que recordar que o Tribunal de Justiça já decidiu no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, que a ofensa ao livre exercício das actividades profissionais dos operadores tradicionais de bananas países terceiros efectuada por

Regulamento n.° 404/93 corresponde a objectivos de interesse geral comunitário e não afecta a própria essência desse direito (n.° 87). Convém recordar também, mais uma vez, que, no acórdão Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, já referido, o Tribunal de Justiça salientou que, embora as demandantes tivessem referido determinadas dificuldades de aplicação do Regulamento n.° 404/93 e as consequências daí decorrentes para a sua actividade, essas circunstâncias não podem ter influência sobre a validade do referido regulamento (n.° 11).

64 Há portanto que julgar improcedente o fundamento baseado em violação do direito fundamental ao livre exercício de uma actividade económica.

Quanto ao fundamento baseado em violação dos direitos de defesa

Argumentos das partes

65 As demandantes observam que a título dos direitos fundamentais está garantido o respeito dos direitos da defesa, que inclui o direito de ser ouvido no âmbito de procedimentos administrativos susceptíveis de dar lugar a sanções ou a outras medidas (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Outubro de 1989, Dow Chemical Ibérica e o./Comissão, C-97/87, C-98/87 e C-99/87, Colect., p. 3165, n.° 12). As demandantes recordam que, no caso em apreço, antes da adopção do Regulamento n.° 404/93, a Comissão colocou como condição para serem ouvidos que todos os operadores falassem «com uma só voz». Ora, esta condição era, segundo as demandantes, impossível de satisfazer dadas as divergências de interesses entre os diferentes operadores. Nestas circunstâncias, a Comissão não os ouviu, o que teve por resultado que as instituições comunitárias não tiveram, de modo nenhum, em consideração a situação especial de uma categoria nitidamente distinta de operadores económicos. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, este comportamento por parte do legislador comunitário constitui uma grave violação das normas de direito (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão, C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, n.° 16, e de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão, C-152/88, Colect., p. I-2477, n.° 27).

66 As demandantes contestam a afirmação feita pelo Conselho na contestação, de que o respeito dos direitos da defesa dos operadores, incluindo os das demandantes, fora examinado no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, e alegam que o Tribunal de Justiça não lhes fez referência.

67 No que se refere ao argumento do Conselho de que o direito de ser ouvido não existe no contexto de um processo conducente à adopção de uma medida normativa, as demandantes respondem que não há, para um particular, qualquer diferença consoante a sua situação jurídica seja afectada pelo resultado de um procedimento administrativo ou de um processo legislativo. Acrescentam que, num domínio como o do direito agrário, no qual as instituições dispõem de um poder tão importante, é necessário que, antes de intervir, o legislador dê a todas as partes a possibilidade de se exprimirem.

68 O Conselho afirma que, de acordo com as disposições do Tratado, não era de modo nenhum obrigado a consultar os meios económicos em causa antes de adoptar o Regulamento n.° 404/93. Recorda que uma consulta dos representantes dos diversos grupos da vida económica e social só intervêm no processo legislativo da Comunidade sob a forma de uma consulta do Comité Económico e Social e salienta que esta consulta teve lugar no que se refere ao Regulamento n.° 404/93.

69 No que diz respeito ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Fevereiro de 1994, invocado pelas demandantes, CB e Europay/Comissão (T-39/92 e T-40/92, Colect., p. II-49), em que o Tribunal de Primeira Instância afirmou que o princípio do direito de ser ouvido deve ser respeitado em todas as circunstâncias, o Conselho salienta que esta consideração só se refere a processos que conduzem a decisões que se dirigem a pessoas determinadas ou que conduzem a actos jurídicos que dizem directa e individualmente respeito a essas pessoas. Recorda que, no caso em apreço, o Tribunal de Justiça, por despacho de 21 de Junho de 1993, rejeitou o recurso das demandantes na parte em que tinha por objecto a anulação de certas disposições do Regulamento n.° 404/93, pelo facto de não dizerem nem directa nem individualmente respeito às demandantes.

Apreciação do Tribunal

70 O Tribunal considera que, contrariamente à argumentação desenvolvida pelas demandantes, o direito de ser ouvido no contexto de um procedimento administrativo que visa uma pessoa específica não pode ser transposto para o contexto de um processo legislativo tendente à adopção de medidas gerais. O Tribunal de Primeira Instância sublinha, quanto a isto, que o acórdão CB e Europay/Comissão, já referido, se inscreve no âmbito de uma jurisprudência constante em matéria de concorrência, que exige que sejam ouvidas as observações das empresas que se presume terem violado as normas do Tratado antes de serem adoptadas medidas, nomeadamente sanções, contra si. No entanto, esta jurisprudência deve ser vista no seu próprio contexto e não pode ser alargada ao de um processo legislativo comunitário tendente à adopção de medidas normativas que implicam uma escolha de política económica e se aplicam à generalidade dos operadores em causa.

71 Convém acrescentar que, no âmbito de um processo de adopção de um acto comunitário baseado num artigo do Tratado, as únicas obrigações de consulta que se impõem ao legislador comunitário são as que constam do artigo em causa. O Tribunal de Primeira Instância recorda que, no acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333), o Tribunal de Justiça considerou que a obrigação de consultar o Parlamento, prevista por diversas vezes no Tratado, é o reflexo, ao nível da Comunidade, de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder através de uma assembleia representativa.

72 O Tribunal de Primeira Instância recorda também que uma consulta dos representantes dos diversos grupos da vida económica e social intervém no processo legislativo da Comunidade sob a forma de uma consulta do Comité Económico e Social. No presente processo, o Parlamento e o referido Comité foram consultados antes da adopção do Regulamento n.º 404/93, como previsto no Tratado.

73 O Tribunal de Primeira Instância considera que, contrariamente à análise apresentada pelas demandantes, a Comissão não era obrigada a também consultar as diferentes categorias de operadores abrangidas pelo mercado comunitário da banana. O legislador comunitário pode perfeitamente tomar em consideração a situação especial de categorias distintas de operadores económicos sem ouvir cada uma delas individualmente. A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância recorda que, no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça decidiu que a recorrente não provou que o Conselho tenha adoptado medidas manifestamente inadequadas ou que efectuou uma apreciação manifestamente errada dos elementos de que dispunha no momento da adopção da regulamentação (n.° 95). Dado que o Regulamento n.° 404/93 contém disposições relativas a operadores que comercializam bananas de países terceiros, o Tribunal de Justiça já reconheceu portanto implicitamente que o legislador comunitário não deixou de ter em conta os interesses desta categorias de operadores.

74 Resulta das considerações precedentes que o fundamento baseado em violação dos direitos da defesa não deve ser acolhido.

Quanto aos fundamentos baseados em violação das disposições relativas ao processo legislativo; em violação do artigo 190.° do Tratado; em violação do protocolo bananas; em escolha de uma base jurídica errada; em violação do princípio da proporcionalidade; em violação do direito de propriedade; em violação das regras de concorrência; em violação do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio e em violação da quarta Convenção de Lomé

Argumentos das partes

75 No que se refere ao fundamento baseado em violação das disposições relativas ao processo legislativo, as demandantes alegam, em substância, que o Conselho não respeitou o direito de iniciativa da Comissão e que o Parlamento devia ter sido de novo consultado após ter sido alterada a proposta inicial da Comissão. Quanto ao fundamento baseado em violação do artigo 190.° do Tratado, as demandantes

alegam que o Regulamento n.° 404/93 não está suficientemente fundamentado. No que diz respeito ao fundamento baseado em violação do protocolo bananas, as demandantes alegam que o Conselho não tinha o poder de revogar esse protocolo. Em apoio do fundamento baseado na escolha de uma base jurídica errada, as demandantes alegam que o fundamento jurídico escolhido não permitia garantir aos produtores que comercializam bananas ACP preços equitativos no mercado comunitário e que o fundamento escolhido para o restabelecimento dos direitos aduaneiros também era errado. Quanto ao fundamento baseado em violação do princípio da proporcionalidade, as demandantes alegam, em substância, que o Regulamento n.° 404/93 infringe este princípio devido ao carácter desproporcionado das restrições que coloca à importação de bananas países terceiros. Em apoio do fundamento baseado em violação do direito de propriedade, as demandantes alegam, em substância, que as restrições à importação e o regime de repartição do contingente pautal tiveram por efeito expropriá-las. No que se refere ao fundamento baseado em violação das regras de concorrência, as demandantes alegam, em substância, que as restrições à importação e o sistema de certificados de importação previstos pelo Regulamento n.° 404/93 falseiam a concorrência entre operadores na Comunidade. Em apoio do fundamento baseado em violação do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (a seguir «GATT»), as demandantes alegam que as restrições à importação decorrentes dos artigos 17.° e 18.° do Regulamento n.° 404/93 violam as normas do GATT. Quanto ao fundamento baseado em violação da quarta Convenção de Lomé, as demandantes alegam, em substância, que o Regulamento n.° 404/93 viola os artigos 168.° e 168.° dessa convenção.

76 O Conselho e a Comissão consideram que todos estes argumentos já foram rejeitados pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos Alemanha/Conselho e Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., já referidos.

Apreciação do Tribunal

77 O Tribunal recorda que o fundamento baseado em violação das disposições relativas ao processo de adopção do Regulamento n.° 404/93 foi rejeitado no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.^{os} 27 a 43 inclusive; que o fundamento baseado

em violação do artigo 190.° do Tratado foi rejeitado no acórdão Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., já referido, n.os 12 a 18 inclusive; que o fundamento baseado em violação do protocolo bananas foi rejeitado no acórdão Alemanha/ /Conselho, já referido, n.os 113 a 118 inclusive; que o fundamento baseado em escolha de um fundamento jurídico errado foi rejeitado no acórdão Alemanha/ /Conselho, já referido, n.os 53 a 57 inclusive; que o fundamento baseado em violação do princípio da proporcionalidade foi rejeitado no acórdão Alemanha/ /Conselho, já referido, n.os 88 a 97 inclusive; que o fundamento baseado em violação do direito de propriedade foi rejeitado no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.os 77 a 79 inclusive; que o fundamento baseado em violação das regras de concorrência foi rejeitado no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.os 58 a 62 inclusive; que o fundamento baseado em violação das normas do GATT foi rejeitado no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.os 103 a 112 inclusive; e que o fundamento baseado em violação da quarta Convenção de Lomé foi rejeitado no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.os 100 a 102 inclusive.

78 O Tribunal conclui que, por razões idênticas às expostas pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos Alemanha/Conselho e Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o., já referidos, e retomadas no n.° 77 *supra*, há que julgar improcedentes todos estes fundamentos.

Quanto ao fundamento baseado em desvio de poder

Argumentos das partes

79 As demandantes alegam que o regime de importações instituído pelo Regulamento n.° 404/93 visa garantir aos produtores que comercializam bananas ACP «rendimentos suficientes», mas que este objectivo não pode ser prosseguido com base no artigo 43.°, n.° 2, do Tratado. Acrescentam que a repartição do contingente pautal que efectua não tem um nexo lógico com o objectivo que consiste em proteger a produção comunitária e com as obrigações de compra de bananas ACP, visando sim privilegiar os importadores de bananas comunitárias e ACP. Daqui inferem que o Regulamento 404/93 foi, na realidade, adoptado com o objectivo de atingir fins diferentes daqueles que enuncia.

80 O Conselho e a Comissão não responderam pormenorizadamente a este fundamento. No entanto, o Conselho recordou em termos gerais que o Tribunal de Justiça considerou no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, que o Regulamento n.° 404/93 está em conformidade com os objectivos da política agrícola comum e que não ultrapassa os limites definidos pelos artigos 39.°, 42.° e 43.° do Tratado. A Comissão, por seu lado, referiu nas suas observações sobre a prossecução do processo após o acórdão Alemanha/Conselho, já referido, que todos os fundamentos invocados pelas demandantes contra o Regulamento n.° 404/93 já tinham sido examinados pelo Tribunal de Justiça.

Apreciação do Tribunal

81 O Tribunal recorda que um acto pode infirmar de desvio de poder se se concluir, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, que foi adoptado com um objectivo diferente do invocado. Lembra que o Tribunal de Justiça já decidiu no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, que uma política de desenvolvimento a favor dos Estados ACP, tal como é prosseguida pelo regulamento, está totalmente em conformidade com os objectivos da política agrícola comum e que, além disso, no âmbito da execução de políticas internas, designadamente em matéria agrícola, as instituições comunitárias não podem ignorar os compromissos internacionais assumidos pela Comunidade ao abrigo da Convenção de Lomé (n.^{os} 53 a 57 inclusive). Importa recordar também que o Tribunal de Justiça salientou explicitamente que o Regulamento n.° 404/93 visa garantir o escoamento da produção comunitária e da produção tradicional ACP (n.° 74).

82 O Tribunal considera assim que as demandantes não provaram de modo nenhum que o regulamento visa a realização de objectivos diferentes daqueles que enuncia devendo portanto este fundamento ser julgado improcedente.

Conclusão

83 Cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, resulta do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado que a responsabilidade extracontratual da Comuni-

dade e a efectivação do direito à reparação do prejuízo sofrido depende da reunião de um conjunto de condições, ou seja, a ilegalidade do comportamento censurado às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo invocado. Além disso, tratando-se de actos normativos que implicam opções de política económica, só pode haver responsabilidade da Comunidade em presença de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra superior de direito que protege os particulares. Num contexto normativo como o do caso em apreço, só pode haver responsabilidade da Comunidade se a instituição em causa tiver ignorado, de modo manifesto e grave, os limites que se impõem ao exercício dos seus poderes (v. acórdão Mulder e o./Conselho e Comissão, já referido, n.° 12).

84 Ora, resulta de tudo o que precede que os demandados não podem ser acusados de nenhuma ilegalidade susceptível de dar lugar a responsabilidade extracontratual da Comunidade. Consequentemente, e sem que seja necessário verificar se estão reunidas as outras condições que dão lugar à responsabilidade da Comunidade, há que julgar a acção improcedente.

Quanto às despesas

85 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo as demandantes sido vencidas nos seus fundamentos e tendo o Conselho e a Comissão requerido a sua condenação nas despesas, há condená-las na totalidade das suas próprias despesas, bem como nas que o Conselho e a Comissão tiverem de suportar no âmbito do presente processo, onde se incluem as despesas relativas ao processo de medidas provisórias (v. n. ° 16 e 18 *supra*). Em conformidade com o artigo 87.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervieram no processo devem suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção Alargada)

decide:

1) **A acção é julgada improcedente.**

2) **As demandantes são condenadas solidariamente na totalidade das despesas efectuadas no âmbito do presente processo, incluindo as despesas relativas ao processo de medidas provisórias.**

3) **Os intervenientes suportarão as suas próprias despesas.**

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Dezembro de 1996.

O secretário O presidente

H. Jung K. Lenaerts