CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 7 de Março de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Matéria de facto

1. O presente processo respeita a um recurso de anulação e uma acção de indemnização contra a Comissão, apresentados por uma união de empresas francesas do sector do tomate (Sonito) e algumas das empresas que a integram.

2. As autoras, com o recurso *de anulação* apresentado nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE, contestam o arquivamento, documentado pela carta de 17 de Janeiro de 1989, da queixa através da qual a Sonito informou a Comissão de que as suas associadas tinham sido lesadas pelas indicações fraudulentas de transformadores de tomate italianos e gregos sobre a qualidade e, sobretudo, o volume da produção nos anos económicos de 1983/1984 a 1985/1986. Devido a essas fraudes, em particular devido à apresentação de dados excessivos sobre a transformação, as ajudas à produção para os anos económicos de 1984/1985 a 1987/1988,[1] nos termos do Regulamento (CEE) n.° 426/86[2] foram, em prejuízo das empresas associadas de transformação de tomate, significativamente reduzidas, em aplicação do Regulamento (CEE) n.° 989/84[3], por o limiar de garantia fixado neste último regulamento ter sido ultrapassado, em consequência da apresentação daqueles dados. Além disso, aquelas empresas foram vítimas de concorrência desleal, por as empresas italianas e gregas terem recebido ajudas injustificadas (cartas da Sonito à Comissão de 17 de Outubro de 1986 e de 19 de Setembro de 1988). A Comissão tinha o dever de realizar inquéritos e instaurar processos por incumprimento contra os Estados-membros em causa, os quais violaram as suas obrigações de vigilância decorrentes do direito comunitário, e ainda de corrigir os dados inexactos, daí retirando as devidas consequências (carta da Sonito à Comissão de 17 de Outubro de 1986). Numa carta de 5 de Maio de 1987 a Sonito tinha invocado uma resposta da Comissão a uma questão parlamentar, na qual aquela se referia a fraudes no montante de 6,5 milhões de ecus. Pedia à Comissão que lhe comunicasse pormenores sobre os casos detectados nos diversos Estados-membros em cada ano económico, para poder, como indicava, invocar os seus direitos perante os

* Língua original: alemão.

1 — Regulamento do Conselho de 24 de Fevereiro de 1986, queestabelece a organização comum do mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 49, p. 1).

2 — Estas ajudas foram fixadas pela Comissão
— para a campanha de 1984/1985: pelo Regulamento (CEE) n.° 1925/84, de 5 de Julho de 1984 (JO L 179, p. 15);
— para a campanha de 1985/1986: pelo Regulamento (CEE) n.° 2222/85, de 31 de Julho de 1985 (JO L 205, p. 16; EE 03 F36 p. 213);
— para a campanha de 1986/1987: pelo Regulamento (CEE) n.° 2077/86, de 30 de Junho de 1986 (JO L 179, p. 11);
— para a campanha de 1987/1988: pelo Regulamento (CEE) n.° 2160/87, de 22 de Julho de 1987 (JO L 202, p. 32).

3 — Regulamento do Conselho de 31 de Março de 1984, que instaura um sistema de limiares de garantia para certos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 103, p. 19; EE 03 F 30 p. 113).

tribunais nacionais. Contudo, a Comissão não acedeu a este pedido.

3. Depois de uma troca infrutífera de pontos de vista, a Comissão enviou à Sonito em 17 de Janeiro de 1989 a carta que é objecto do litígio, na qual se pode ler, a terminar:

«Nestas circunstâncias, a Comissão arquivou as queixas [4], dado que nada permite concluir pela existência de infracções por parte dos Estados-membros em causa.»

4. As autoras pedem que «seja *declarada nula* [5] a decisão de arquivamento da respectiva queixa comunicada por carta da Comissão de 17 de Janeiro de 1989», dado que a mesma é ilegal por várias razões.

5. As autoras pretendem, com a acção de *indemnização*, que a Comissão seja condenada a pagar às *empresas associadas da Sonito que são autoras no processo* as seguintes quantias, acrescidas dos juros legais:

— a diferença entre as ajudas à produção que efectivamente receberam durante as campanhas 1984/1985 a 1987/1988, e o que deveriam ter recebido na ausência de reduções;

— um montante suplementar para compensar o prejuízo comercial por elas sofrido, calculado com o auxílio do parecer de um perito.

4 — A carta refere-se também a outra queixa que diz respeito a produtos à base de pêssegos e que não tem qualquer relação com o presente litígio.

5 — Sublinhado nosso.

6. As autoras pedem ainda, neste contexto, a condenação da Comissão no reembolso à *Sonito* das despesas processuais efectuadas em Itália para a defesa dos seus direitos.

7. As autoras são de opinião que a decisão de arquivar a queixa, bem como o comportamento, no seu conjunto, que a Comissão teve em relação a elas, constituem uma falta do serviço, que fundamenta a responsabilidade da Comissão nos termos do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE.

8. A Comissão pede que os pedidos sejam declarados inadmissíveis ou, subsidiariamente, rejeitados por falta de fundamento, com condenação das autoras nas despesas do processo; e toma posição contra os fundamentos e argumentos das partes.

9. Quanto à matéria de facto, as partes discutem a questão de saber em que medida os dados sobre a produção fornecidos, respectivamente, pela Itália e pela Grécia eram fiáveis ou antes falseados pelas fraudes. Na medida do necessário indicarei pormenores sobre a restante matéria de facto — aliás não disputada — no âmbito da apreciação da matéria de direito. Quanto ao resto, remeto para o relatório para audiência.

B — Parecer

I — *Quanto ao recurso de anulação*

10. *1.* Antes de me ocupar com as questões da admissibilidade e, sendo caso disso, da

fundamentação, terei que começar por interpretar os articulados para apurar quais as pretensões das autoras, ou seja qual o conteúdo dos pedidos constantes do requerimento inicial.

Este procedimento é necessário, pois até ao encerramento da discussão as partes não chegaram a acordo sobre este ponto, como mais adiante referirei.

11. Falo conscientemente dos pedidos constantes de requerimento inicial. O Tribunal tem decidido em jurisprudência constante que, face ao teor do artigo 38.°, n.° 1, alínea c) do Regulamento Processual, o autor não pode alterar posteriormente o pedido; isto vale para a fase da contestação e, sobretudo, para a da audiência[6]. Os elementos apresentados pelas partes quanto ao conteúdo do pedido, nomeadamente aqueles que as autoras apresentaram fora do requerimento inicial, só podem ser considerados como argumentação relativa às questões de interpretação surgidas.

12. Como já foi referido, o requerimento[7] das autoras refere-se expressamente, nas conclusões, à carta em litígio da Comissão, de 17 de Janeiro de 1989. Por seu lado, a passagem acima transcrita da carta deixa claramente entender qual a questão em causa: se a Comissão devia dar início a um processo por incumprimento contra a Itália e a Grécia. A carta respeitava a «queixas apresentadas nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE» pela Sonito e por uma outra associação. Decorre também claramente da carta que a Comissão tinha indicações no sentido de que a Itália e a Grécia tinham violado os seus deveres de verificação e controlo. O pedido, inequivocamente definido com referência a esta carta, não dá qualquer indicação noutro sentido que não o de que o objecto do recurso é a recusa da Comissão em dar início a um processo, por incumprimento contra a Itália e contra a Grécia.

13. Podia chegar-se a uma conclusão diferente se resultasse do requerimento inicial que a recusa adicional da Comissão de fornecer os dados em questão e apoiar as autoras no quadro dos processos penais nacionais constituía também — ou em lugar da recusa de proceder contra os Estados-membros nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE — objecto do procedimento. Para chegar à conclusão de que o pedido tinha um conteúdo diferente ou pelo menos mais amplo, seria necessário, atendendo à redacção inequívoca das conclusões do requerimento, uma referência pelo menos igualmente clara neste sentido. Não se encontra uma tal referência. Pelo contrário, consta da página 2 do requerimento inicial que o objecto deste recurso de anulação nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE é a decisão de «arquivamento (da queixa) comunicada pela carta da Comissão de 17 de Janeiro de 1989 (anexo 1)». Na medida em que a seguir se fala da pretensão da Sonito de que a Comissão fornecesse os dados em questão ou apoiasse as autoras nos referidos processos penais, o requerimento inicial não esclarece em lugar algum qual a relação entre o comportamento da Comissão contestado por

6 — Acórdão de 25 de Setembro de 1979, Comissão/França (232/78, Recueil, p. 2729), e acórdão de 18 de Outubro de 1979, GEMA/Comissão (125/78, Recueil, p. 3173).

7 — Na secção A.

aquela forma e a carta referida e, consequentemente, o recurso de anulação. Pelo contrário, afirma-se ali que a Comissão *não* se ocupou com o problema do prejuízo causado aos produtores franceses pelos efeitos do limiar de garantia (sublinhado meu). É referido complementarmente, na contestação, que o pedido dirigido pela Sonito à Comissão de retirar das fraudes que tinham sido apresentadas as devidas conclusões quanto ao limiar de garantia e, consequentemente, da determinação do montante das ajudas não obteve qualquer resposta. Esta é mais uma circunstância a somar a outros factores para concluir pela limitação do pedido.

14. Nestas circunstâncias, deve concluir-se, em meu entender, que o pedido de *anulação* respeita apenas à recusa da Comissão de abrir um processo por incumprimento contra a Itália e contra a Grécia. As recorrentes sustentaram que esta interpretação — também defendida pela recorrida, designadamente na audiência de alegações — não é exacta, mas não retiraram o recurso. Se é posta em causa a *omissão* da Comissão, por esta *não* ter respondido em parte à queixa da Sonito, tal não pode se objecto de apreciação num recurso de anulação, desde logo por razões conceituais. Dado que não foi apresentado um recurso por omissão, na acepção do artigo 175.° do Tratado CEE, não terei que me debruçar sobre aquele argumento.

15. *2.* No que respeita ao pedido de anulação relativo à não abertura de um processo por incumprimento, este não satisfaz, por duas razões, os pressupostos de admissibilidade do artigo 173.°, segundo parágrafo do Tratado CEE. Por um lado, um recurso de anulação deste tipo é, em geral, inadmissível por, como já foi decidido pelo Tribunal, «a abertura desse processo fazer parte da sua fase pré-contenciosa, que não inclui qualquer acto da Comissão com força obrigatória [8]». Assim, o objecto da impugnação não é uma decisão, na acepção do segundo parágrafo do artigo 173.°

16. Por outro lado, aquela disposição prevê que a medida impugnada atinja o recorrente de forma não só directa, como também individual. Tal não se verifica em caso de recurso de anulação da recusa de dar início a um processo de incumprimento, como foi recentemente afirmado pelo Tribunal [9].

17. Esta conclusão não é posta em causa pelos acórdãos mencionados pelas autoras na audiência de discussão [10]. Trata-se aqui, fundamentalmente, de casos em que o Tribunal reconheceu legitimidade para agir a terceiros que, não sendo destinatários das medidas em causa, se encontravam, por circunstâncias fácticas e jurídicas, numa posição juridicamente tutelada especialmente definida no processo administrativo em questão, de modo que aquelas medidas podiam ofender os seus legítimos interesses individuais. Nestes casos o Tribunal entendeu

8 — Sumário do acórdão de 1 de Março de 1966, Lütticke e outros/Comissão, (48/65, Recueil, p. 28).

9 — Acórdão de 14 de Fevereiro de 1989, Star Fruit/Comissão, n.° 13 (247/87, Colect., p. 291).

10 — Acórdãos de 25 de Outubro de 1977, Metro/Comissão (26/76, Recueil, p. 1875); de 4 de Outubro de 1983, Fediol/Comissão (191/82, Recueil, p. 2913); de 11 de Outubro de 1983, Demo-Studio Schmidt/Comissão (210/81, Recueil, p. 3045); de 20 de Março de 1985, Timex/Conselho e Comissão (264/82, Recueil, p. 849); e de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz e outros/Comissão, (169/84, Recueil, p. 391).

que o autor era individualmente atingido pelas medidas em causa.

18. No que respeita a este aspecto processual, pode deduzir-se de uma interpretação sistemática dos artigos 169.° e 170.° do Tratado CEE que só a Comissão e os Estados-membros podem interpor recursos judiciais relativos ao não cumprimento das obrigações decorrentes do Tratado. Seria dificilmente compatível com esta restrição o reconhecimento aos particulares, neste processo pré-contencioso do artigo 169.°, de uma posição protegida deste tipo. Aliás, o teor das regras do Tratado não dá qualquer indicação neste sentido. Tal corresponde à posição jurídica e material destes particulares, a respeito da qual o Tribunal já afirmou [11]:

«Resulta todavia da economia do artigo 169.° do Tratado que a Comissão não é obrigada a instaurar o processo nele previsto, dispondo, pelo contrário, de um poder discricionário de apreciação que exclui o direito de os particulares exigirem dela uma tomada de posição em determinado sentido.»

19. Assim, o recurso de anulação com o teor inicialmente definido deve ser rejeitado como inadmissível, sem que tenha que ser discutida a questão duvidosa de se a Sonito tem legitimidade para agir em juízo em coligação com as empresas que a integram [12].

20. *3.* Seria igualmente inadmissível um eventual *recurso de anulação relativo à recusa da Comissão de adaptar as ajudas à produção* para os anos económicos em causa, com base na alteração dos dados de produção. Refira-se antes de mais o regime que decorre claramente dos artigos 5.°, n.° 5 e 22.° do Regulamento n.° 426/86 e do artigo 3.° alínea c) do Regulamento (CEE) n.° 516/77 [13], por um lado, e dos artigos 11.° e seguintes do Regulamento (CEE) n.° 1599/84 [14] e 4.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 [15] por outro. De acordo com aquele, compete à Comissão fixar o montante das ajudas a conceder a todos os operadores económicos, sendo os Estados-membros responsáveis pela atribuição efectiva das ajudas a cada beneficiário [16]. As autoras põem em causa o comportamento da Comissão na sua esfera de competência e defendem a opinião de que esta está obrigada a aumentar as ajudas. Uma medida desta natureza teria de assumir a forma de regulamento de alteração aos regulamentos que fixaram as ajudas para os anos económicos de 1984/1985 a 1987/1988 [17]. Estes regulamentos teriam força obrigatória geral, nos termos do segundo parágrafo do artigo 189.° do Tratado CEE, de acordo com o fim indicado dos actos jurídicos da Comis-

11 — Acórdão de 14 de Fevereiro de 1989 (nota 9), n.° 11; neste sentido, ver também as conclusões apresentadas pelo advogado-geral Joseph Gand no processo 48/65 (nota 8), Recueil 1966, p. 41, 45.

12 — Ver, a este respeito, o acórdão do Tribunal de 14 de Dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e outros/Conselho (16/62 e 17/62, Recueil 1962, p. 901; despacho de 5 de Novembro de 1986, UFADE/Conselho e Comissão (117/86, Colect., p. 3255); também o despacho de 18 de Janeiro de 1989, OPAGAC e outros/Comissão, n.° 7 (167/87, Colect., p. 55).

13 — Regulamento do Conselho de 14 de Março de 1977, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 73, p. 1; EE 03 F12 p.46).

14 — Regulamento da Comissão de 5 de Junho de 1984, que estabelece modalidades de aplicação do regime de ajuda à produção para os produtos transformados à base de fruta e produtos hortícolas (JO L 152, p. 16; EE 03 F31 p. 3).

15 — Regulamento do Conselho de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220).

16 — Ver também, a este respeito, o acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e outros/República Federal da Alemanha (205/82, 206/82, 207/82, 208/82, 209/82, 210/82, 211/82, 212/82, 213/82, 214/82 e 215/82, Recueil, p. 2633), segundo o qual resulta do sistema institucional da Comunidade e das disposções que regem as relações entre a Comunidade e os Estados-membros que, na falta de disposição em sentido contrário do direito comunitário, compete aos Estados-membros assegurar, no seu território, a execução das regulamentações comunitárias, nomeadamente no quadro da política agrícola comum (ver também o acórdão de 6 de Junho de 1972, Schlüter, 94/71, Recueil, p. 307, e o acórdão de 7 de Julho de 1987, L'Étoile Commerciale e outros/Comissão, 89/86 e 91/86, Colect., p. 3005.

17 — Ver supra, nota 2.

são, de fixação das ajudas [18]. Como é acertadamente observado pela Comissão, as autoras não foram atingidas individualmente por aqueles actos jurídicos, mas apenas na sua qualidade objectiva de industriais de produtos transformados à base de tomate, na mesma medida que os outros industriais deste sector na comunidade. Não vejo qualquer fundamento para as individualizar de maneira análoga à de um destinatário dentro deste círculo [19]. Não é necessário apurar se as autoras foram, como pretendem, *directamente* atingidas pelas alterações.

21. Em conclusão, também esta interpretação leva a considerar inadmissível o recurso de anulação.

II — *Sobre a acção de indemnização*

22. *1.* a) Como consta da descrição dos factos antecedente, as autoras pedem reparação de três tipos diferentes de danos, para o que, à partida, se baseiam fundamentalmente em três causas de pedir. A Comissão é criticada por:

— não ter, injustificadamente, aberto um processo por incumprimento;

— não ter aumentado as ajudas, quando tal se impunha, dada a alteração de números — pelo menos em relação aos transformadores franceses;

— não ter apoiado as autoras na sua participação nos processos a correr perante juízes nacionais, nomeadamente não lhes fornecendo quaisquer informações sobre as fraudes descobertas.

23. Fundamentalmente, verificar-se-á, de seguida, em que medida é admissível e fundamentado cada um destes pedidos com base no exame da causa de pedir apresentada para cada um deles.

24. b) Neste âmbito, afasta-se desde já o exame da causa de pedir assente em que a Comissão não teria, injustificadamente, iniciado um processo por incumprimento. As autoras referiram antes de mais em apoio do pedido de indemnização, tal como do recurso de anulação, que o arquivamento da queixa pela Comissão seria ilegal. Como já expus, referia-se por esta forma a causa de pedir consistindo na não abertura de processo por incumprimento.

25. Desde logo, a causa de pedir não indica de forma alguma que relação possa existir entre aquela crítica e os alegados danos a que respeita o pedido de indemnização. Na réplica, as autoras responderam às observações contidas na contestação que, quando referiam o arquivamento injustificado da queixa, se tinha que entender que esta respeitava a vários aspectos. A sua pretensão não se baseava no ponto de vista da não

18 — Ver a última frase dos regulamentos citados na nota 2.

19 — Exigência que resulta da jurisprudência constante do Tribunal; ver, recentemente, o acórdão de 29 de Junho de 1989, RAR/Conselho e Comissão, n.° 9 (250/86 e 11/87, Colect., p. 2045); ver também o acórdão de 21 de Novembro de 1989, Les Usines coopératives de déshydratation du Vexin e outros/Comissão (C-244/88, Colect., p. 3811).

abertura do processo por incumprimento. As observações das autoras na *audiência* apontam no mesmo sentido.

26. Nestes termos, parece-me claro que as autoras abandonaram, no decorrer do processo, a referida causa de pedir — admitindo que o requerimento inicial, nesta parte, satisfaz as exigências do artigo 38.°, n.° 1, alínea c).

Não vejo qualquer razão para não aceitar esta decisão tomada no âmbito do poder de disposição das partes. Torna-se assim supérflua a análise desta causa de pedir.

27. Quanto às perspectivas de sucesso daquela argumentação remeto, de resto, para as minhas observações a respeito da admissibilidade do recurso de anulação, onde já expus que a jurisprudência do Tribunal nega aos particulares o direito de requerer a instauração de processos por incumprimento do Tratado.

28. 2. Quando as recorrentes falam na *diferença* entre as *ajudas* que efectivamente receberam e as que teriam recebido sem a dedução decorrente do limiar de garantia (diferença calculada em 82 749 312,72 FF), referem-se antes de mais a faltas do serviço que teriam sido cometidos pela Comissão aquando da aprovação dos regulamentos sobre o montante das ajudas à produção. No entender das recorrentes, a Comissão devia ter, ou seja, 1) corrigido os dados alegadamente incorrectos e corrigido em consequência os montantes das ajudas de todos os interessados, ou seja, 2) organizar as ajudas de modo a que a ultrapassagem do limiar de garantia devida às fraudes ocorridas na Itália e na Grécia não prejudicasse as recorrentes. Tudo isto resulta de forma muito vaga do requerimento inicial; mas parece-me que é o único entendimento possível do conjunto das peças apresentadas pelas recorrentes.

29. a) Nesta medida, seria desde já possível pôr em dúvida a admissibilidade da acção face ao artigo 178.° do Tratado CEE, nos termos do qual o Tribunal só é competente para conhecer de pedidos de indemnização quando estes respeitarem à responsabilidade da Comunidade por danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes.

30. A Comissão referiu acertadamente a repartição de tarefas e competências efectuada pelo Regulamento n.° 1599/84 entre os transformadores, os Estados-membros e a Comissão. Nos termos daquela, os produtores devem fornecer todas as informações pedidas pelos Estados-membros para a administração e o controle adequado do regime das ajudas. O artigo 12.° do referido diploma descreve em pormenor os dados que devem constar do pedido de ajuda, nomeadamente o peso líquido das matérias-primas e dos produtos acabados, e determina que documentação deve acompanhar o pedido. Além disso, os transformadores referidos estão obrigados, nos termos da alínea e) do artigo 4.° do mesmo regulamento [20], a comunicar anualmente aos Estados-membros — independentemente dos dados que constem dos respectivos pedidos — determinadas informações que, nos termos do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 2223/85 [21],

20 — Com a redacção do Regulamento (CEE) n.° 1455/85 (JO L 144, p. 69; EE 03 F35 p. 24).

21 — Regulamento da Comissão de 31 de Julho de 1985, que estabelece as regras de aplicação das medidas temporárias relativas à ajuda à produção de produtos transformados à base de tomate (JO L 205, p. 19; EE 03 F 36 p. 216).

caem ainda no âmbito mais vasto do regime de quotas do Regulamento (CEE) n.° 1320/85 [22]. Além disso, o artigo 8.° do Regulamento n.° 1599/84 prevê que os transformadores devem enviar aos organismos nacionais para o efeito designados, dentro de certos prazos, duplicados dos contratos de transformação. Os transformadores estão obrigados, nos termos do título VII do mesmo regulamento, a manter a escrituração dos dados respeitantes à concessão das ajudas. Os Estados-membros podem realizar inspecções individuais e estão obrigados a fazer verificações anuais dos registos. Aqueles «tomarão todas as medidas úteis para prevenir e reprimir as fraudes relacionadas com o regime de ajuda à produção e para assegurar a aplicação correcta deste regime» (artigo 14.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1599/84). De acordo com o artigo 19.° do mesmo diploma, os Estados-membros notificarão à Comissão determinados dados de que esta necessita para a prossecução dos seus objectivos — em última análise, um resumo dos dados reunidos junto dos transformadores.

31. Por conseguinte, não é a própria Comissão que reúne os dados em questão, antes se limita a recebê-los. Em todo o caso, esta tem direito, nos termos do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, a realizar verificações locais; pode, quando considerar que foram cometidas irregularidades ou negligências num Estado-membro, obrigar este, através de uma informação correspondente, a proceder ele próprio a investigações, em conformidade com o artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 283/72 [23].

32. Face ao enquadramento jurídico descrito, tem que se colocar a questão de se a alegada ilegalidade tem origem na Comissão ou em organismos estaduais. Só no primeiro caso terá o Tribunal competência para decidir sobre o pedido, nos termos do artigo 178.° do Tratado CEE [24]. Trata-se, em última análise, de examinar, sumariamente, em que medida pode o comportamento censurado à Comissão ter sido de algum modo *causal* em relação aos danos alegados.

33. A Comissão só pode efectuar uma correcção dos dados em causa, com efeitos sobre o montante das ajudas, se tiverem sido efectivamente constatados desvios. Não basta que tenha a impressão de que se verificaram irregularidades porque, por exemplo, os números fornecidos não parecem plausíveis. Como foi demonstrado, quer os Estados-membros, quer a Comissão podem levar a efeito controlos sobre aqueles números. A Comissão não detectou qualquer irregularidade com base nos controlos por si efectuados — e as recorrentes não o negam [25]. Em contrapartida, as verificações levadas a cabo pelos Estados-membros revelaram que, devido à existência de fraudes, tinham sido indevidamente pagas algumas ajudas, não se encontrando ainda suficientemente esclarecidos os respectivos montantes e anos económicos em causa [26].

22 — Regulamento do Conselho de 23 de Maio de 1985, que diz respeito a medidas temporárias relativas à ajuda à produção de produtos transformados à base de tomate (JO L 137, p. 41; EE 03 F34 p. 237).

23 — Regulamento do Conselho de 7 de Fevereiro de 1972 relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio (JO L 36, p. 1; EE 03 F5 p. 161).

24 — Jurisprudência constante: ver acórdão de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/Comissão (175/84, Colect., p. 753), e acórdão de 7 de Julho de 1987, L'Étoile commerciale e CNTA/Comissão (89/86 e 91/86, Colect., p. 3005).

25 — Ver resposta da Comissão de 30 de Janeiro de 1987 à questão parlamentar do deputado europeu Michel Debatisse (JO C 149, p. 22).

26 — Ver nota 23 bem como a resposta da Comissão, referida pelas recorrentes, ao relatório especial do Tribunal de Contas n.° 2/89 (JO C 128, p. 44/76).

34. As partes estão manifestamente de acordo quanto a que as modificações dali resultantes não se reflectiram nas ajudas fixadas de 1983/1984 a 1987/1988. Diferentemente do que acontecia no caso Francesconi [27], em que estavam em causa os deveres de informação e vigilância da Comissão e não as suas competências legislativas, diria agora respeito à Comissão e não aos Estados-membros, de acordo com a repartição de tarefas acima descrita, o exame daquelas informações para uma reapreciação do montante das ajudas. Assim, não está logicamente fora de causa que os alegados danos se devam, pelo menos em parte, a um comportamento ilegal da Comissão. Isto deve bastar, em meu entender, para afirmar a admissibilidade da acção. Saber se existe efectivamente falta de serviço, dano e nexo de causalidade entre ambos é uma questão que respeita ao mérito da causa.

35. Em meu entender, a Comissão não merece o nosso assentimento quando se refere, para sustentar a inadmissibilidade da acção, aos acórdãos nos processos Krohn [28] e Plaumann [29]. Resulta do acórdão do caso Plaumann que uma acção de indemnização deve ser rejeitada por falta de *fundamento*, devido à inexistência de falta de serviço, se não for anulado o acto pelo qual o autor se sente prejudicado. No acórdão do caso Krohn o Tribunal precisou que aquelas considerações só respeitam a um determinado caso excepcional. De acordo com o acórdão, este caso excepcional só se verifica quando o autor impugna uma decisão individual. Mas, como já demonstrei nas minhas observações a respeito da admissibilidade do recurso de anulação, aqui está em causa um acto jurídico de alcance geral. Aliás, o Tribunal confirmou, no acórdão sobre o caso Krohn, a sua jurisprudência constante desde o acórdão do caso Schöppenstedt [30] relativa à questão de admissibilidade de recursos de anulação, ao decidir:

«Como já foi lembrado, a acção de indemnização prevista nos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, foi instituída como uma via autónoma, tendo a sua função particular. Diferencia-se, nomeadamente, do recurso de anulação, na medida em que tende não à supressão de uma medida determinada, mas à reparação de um prejuízo causado por uma instituição. Daí resulta que a existência de uma decisão individual tornada definitiva não poderia ser obstáculo à admissibilidade de uma tal acção» [31].

36. Assim, o pedido de pagamento da diferença nas ajudas é *admissível*, na medida em que se baseia na omissão de correcção do montante daquelas.

37. b) No que respeita ao *mérito* do pedido, só existe um direito decorrente do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, em conformidade com os princípios gerais de direito ali referidos, se o comportamento criticado da instituição comunitária — aqui, a Comissão — for ilegal. No que respeita à afirmação das autoras de que a Comissão devia ter organizado as ajudas de modo a que, se as fraudes dessem origem a desvantagens, ao influir sobre a ultrapassagem dos limiares de garantia, aquelas se reflectissem apenas sobre os transformadores italianos e gregos, o comportamento da Comissão não pode desde logo ser considerado ilegal, em face da proibição de discriminação do artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE. Como foi acertadamente afirmado

27 — Acórdão de 4 de Julho de 1989, Francesconi e outros/ /Comissão (326/86 e 66/88, Colect., p. 2087).

28 — *Ibidem* (nota 24).

29 — Acórdão de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, Colect., p. 213).

30 — Acórdão de 2 de Dezembro de 1987, Schöppenstedt/Conselho (5/71, Recueil, p. 975).

31 — Acórdão Krohn, n.° 32.

pela Comissão, uma correcção naquele sentido discriminaria injustamente os transformadores italianos e gregos que apresentaram dados exactos sobre a sua actividade. Criar-se-ia assim uma situação oposta à que decorreria do princípio da igualdade de tratamento, invocado pelas recorrentes.

38. A crítica à Comissão por não ter elevado as ajudas — para todos os transformadores da Comunidade — nos citados regulamentos respeitantes aos anos económicos de 1984/1985 a 1987/1988, em função das fraudes detectadas, sugere uma responsabilidade da Comunidade por actos normativos. Uma vez que estes actos corporizam decisões em matéria de política económica, é necessário que se verifique uma forma específica de ilegalidade: só darão origem à responsabilidade da Comunidade se se verificar uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica superior que tutela direitos de particulares [32]. Como se pode deduzir do artigo 5.°, n.° 1 e 3.° do Regulamento n.° 426/86, bem como do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1277/84 [33], na fixação das ajudas à produção devem ser observadas certas linhas de orientação, mas no quadro destas a Comissão tem poderes discricionários para fixar as ajudas específicas. Consta, por exemplo, do artigo 5.°, n.° 1, que serão tidos em conta, «nomeadamente», os factores ali apresentados. Encontram-se fórmulas idênticas nos n.os 2 e 3.° do artigo 2.° do Regulamento n.° 1277/84. O artigo 5.°, n.° 1, primeiro período, do Regulamento n.° 426/86 estabelece um limite absoluto àquele poder discricionário: «O montante da ajuda é fixado de modo a permitir o escoamento do produto comunitário».

39. No caso presente verifica-se ainda a particularidade de estarem em causa modificações posteriores dos regulamentos citados. Não foi afirmado que, ao adoptar aqueles regulamentos, a Comissão não tenha tido em consideração desvios concretamente verificados dos dados reais da produção em relação aos fornecidos pelos produtores. Contudo, as ajudas devem, nos termos do n.° 5 do artigo 5.° do Regulamento n.° 426/86, ser fixadas no início de cada ano económico. É certo que não entendo ser, em princípio, impossível uma fixação depois daquela data — pelo menos não o é quando, em caso de alteração, as ajudas devem ser aumentadas; aquela regra visa apenas garantir que os agentes económicos possam preparar atempadamente o novo ano económico. Todavia, resulta daquele regime jurídico que a decisão de examinar desvios que lhe foram comunicados posteriormente depende, claramente, de um poder discricionário da Comissão.

40. Assim, terá que se verificar se a omissão por parte da Comissão de levar a cabo alterações nestas circunstâncias pode ser considerada uma violação suficientemente caracterizada, no sentido acima referido. Para tal não basta constatar a existência de uma violação da proibição de discriminação do artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo do Tratado CEE, a qual poderia ser encontrada aqui na relação entre as situações dos produtores «honrados» e daqueles que nos anos económicos anteriores em causa comunica-

32 — Jurisprudência constante: ver acórdão de 2 de Dezembro de 1971, no processo 5/71, *ibidem*; confirmado pelo acórdão de 28 de Novembro de 1989, Epicheiriseon e outros/ /Comissão e Conselho (C-122/86, Recueil, p. 3959).

33 — Regulamento do Conselho de 8 de Maio de 1984, que fixa as regras gerais do regime de ajuda à produção no sector das frutas e produtos hortícolas transformados (JO L 123, p. 25; EE 03 F30 p. 61).

ram dados de produção excessivamente elevados. É antes necessário que a instituição em causa tenha excedido a sua margem de discrição de modo claro e significativo [34].

41. Em meu entender, é manifesto que não se verifica, desde logo, o carácter «significativo» da violação. Os casos posteriormente descobertos (que por isso não foram desde logo tomados em consideração) que não são objecto de dúvidas respeitam, por um lado, a uma soma de 6,5 milhões de ecus repartidos por um período de quatro anos, por outro a um montante de cerca de 9 milhões de ecus, em relação aos quais não foram ainda determinados os períodos em causa. A alegação, formulada — ainda que, em parte, apenas vagamente — pelas autoras, e contestada pela Comissão, de que todas as ultrapassagens dos limiares de garantia resultam de informações fraudulentas de transformadores italianos e gregos, não está de forma alguma demonstrada, e em última análise é irrelevante, pois a Comissão, como já foi dito, só pode ter em consideração os desvios cuja verificação não é objecto de quaisquer dúvidas. As autoras também não apresentaram qualquer prova daquela alegação, prova essa que não me parece de forma alguma possível, atendendo ao valor percentual da dedução devida à ultrapassagem dos limiares de garantia, como se pode verificar pela tabela constante do anexo n.° 9 ao requerimento inicial (cerca de 19 %, nos anos económicos em causa). Assim, é necessário partir dos dados referidos em relação aos quais existe acordo.

42. Em relação à situação fáctica que se apresenta neste caso, convém ter em atenção o acórdão do Tribunal de 4 de Outubro de 1979 [35], que se debruçou sobre um caso de responsabilidade da Comunidade por um regulamento no sector do milho. O Tribunal decidiu que a violação em causa naquele caso era clara e significativa. Deduz-se claramente, em meu entender, que foi afirmado o carácter «significativo» da violação, por um lado, porque era atingido um grupo determinado e claramente definido de empresas, por outro, porque os danos excediam os limites do risco económico que acarreta a actividade no sector económico em causa [36].

43. O caso presente apresenta circunstâncias exactamente opostas. Tanto quanto é possível discernir, a lesão na esfera jurídica dos interessados é, em termos absolutos, diminuta. As autoras, a quem competia demonstrar a existência de uma lesão significativa, não apresentaram a este respeito nada de palpável. Antes se pode concluir que as somas indiscutivelmente obtidas através de fraudes (6,5 + 9 milhões de ecus) não têm qualquer relação com os montantes que os industriais da Comunidade teriam recebido nos anos económicos em causa, sem a ultrapassagem dos limiares de garantia [37].

34 — Acórdão de 25 de Maio de 1978, Bayerische HNL e outros/Conselho e Comissão (83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209).

35 — 238/78, Ireks-Arkady/Conselho e Comissão, Recueil, p. 2955; processos apensos 241/78, 242/78, 245/78, 246/78, 247/78, 248/78, 249/78 e 250/78, DGV e Rheinische Kraftfutterwerke e outros/Conselho e Comissão, Recueil, p. 3017; 261/78 e 262/78, Interquell e Diamalt/-Conselho e Comissão, Recueil 1979, p. 3045.

36 — Quando o Tribunal sublinha que a igualdade de tratamento foi desrespeitada sem justificação suficiente no sector em causa, aborda o critério do carácter manifesto de que se deve revestir a violação em causa; sobre esta leitura da jurisprudência, ver também as conclusões do advogado-geral Marco Darmon apresentadas em 10 de Março de 1989 no processo 20/88 (acórdão de 30 de Maio de 1989, Colect. p. 1553 e 1561, nº 52).

37 — Só por uma questão de exactidão, apresenta-se aqui o seguinte cálculo aproximativo: as recorrentes calculam, no anexo 9 do requerimento, uma ajuda num montante de cerca de 50 milhões de ecus que lhes devia ter sido pago, não tendo sido ultrapassados os limiares de garantia, para as campanhas em causa. Uma vez que, de acordo com as tabelas apresentadas pela Comissão (e cuja ordem de valores não foi contestada pelas recorrentes) os transformadores franceses tinham uma fracção de cerca de 5 % da produção da Comunidade, o único montante a considerar como certo quanto às ajudas indevidamente concedidas em virtude de fraudes, de 15,5 milhões de ecus, representaria pouco mais de 1,2 % do conjunto das somas pagas a título de ajudas aos transformadores da Comunidade (sem ultrapassagem dos limiares de garantia).

O risco económico dos industriais, que o regime das ajudas visa diminuir, não aumentou significativamente, muito em particular, não foi significativamente alterada a situação da concorrência.

44. Finalmente, e como foi acertadamente sublinhado pela Comissão, por esta lesão foram afectados *todos* os industriais do sector, e não qualquer grupo claramente definido. Ainda que, de acordo com a regulamentação sobre o financiamento da política agrícola comum, os Estados-membros estejam obrigados a recuperar as ajudas indevidamente concedidas e estas quantias não sejam consideradas pela Comunidade no apuramento das contas respectivas no âmbito do FEOGA, não deixa de estar na essência do regime das ajudas — que as recorrentes, aliás, não põem em causa — que as fraudes revertam sempre, em certa medida, em prejuízo dos beneficiários das ajudas que respeitaram a lei, quanto mais não seja por os factos não serem descobertos.

45. De tudo o que precede resulta que não se encontram reunidos os pressupostos específicos de uma violação que desencadeie a responsabilidade da Comunidade por actos normativos. A acção *não* tem *fundamento* quanto ao pedido das recorrentes de uma indemnização de montante equivalente à redução das ajudas decorrente da ultrapassagem dos limiares de garantia.

46. *3.* As recorrentes pedem ainda a reparação do *prejuízo comercial* que sofreram, invocando para o efeito, por um lado, o comportamento censurado à Comissão a respeito do não aumento do montante das ajudas, e, por outro, a crítica à Comissão por não ter apoiado a Sonito no âmbito dos processos penais em que esta se constituiu ou queria constituir como parte civil.

47. a) No que respeita à questão da admissibilidade, esta pode ser desde já respondida negativamente, porque as autoras, até ao momento, não quantificaram o pedido. Em acções de indemnização desta natureza o Tribunal tem entendido, tanto quanto é do meu conhecimento, que se encontram reunidos os requisitos do requerimento inicial constantes do n.° 1, alíneas c) e d), do artigo 38.° do Regulamento Processual se o autor tiver apresentado uma acção de simples apreciação [38]. Depreende-se dos mencionados acórdãos que é condição mínima da admissibilidade de pedidos deste tipo que um pedido de indemnização inicialmente não quantificado deve ser posteriormente especificado, através de uma acção de simples apreciação; neste caso, pode ser apresentado, na fase do processo que se segue ao acórdão, um pedido para a recolha de um parecer pericial sobre o fundamento do pedido de indemnização. No meu entender, esta exigência não deve ser atenuada. Por esta razão, o pedido de reparação do prejuízo comercial, bem como o pedido conexo de nomeação de um perito são, desde logo, inadmissíveis.

48. b) No caso de o Tribunal não seguir este entendimento, proponho que, em qualquer caso, a acção seja considerada improcedente. Uma vez que não tem fundamento, pelas razões expostas, a causa de pedir as-

38 — Ver acórdão de 14 de Maio de 1975, CNTA/Comissão, n.° 1 (74/74, Recueil, p. 523); acórdão de 2 de Junho de 1976, Kampffmeyer e outros/Comissão e Conselho, n.° 1 (processos apensos 56/74 a 60/74, Recueil, p. 711).

sente em que a Comissão não teria, indevidamente, alterado a regulamentação das ajudas, subsiste apenas a segunda causa de pedir, nos termos da qual é censurada à Comissão a falta de colaboração com as recorrentes no âmbito dos processos perante os tribunais nacionais. A este respeito, não é possível ver de que modo pode o comportamento censurado à Comissão ter sido causal em relação aos alegados danos sofridos pelas recorrentes. Estas não demonstraram em que medida podia aquele apoio auxiliar a efectivação judicial de pretensões civis que, na sua falta, não podia ser alcançada. As próprias recorrentes admitiram que não alcançaram os resultados desejados nos processos penais em que intervieram como partes civis. Não se vê o que poderiam ter alterado as informações a fornecer pela Comissão — qualquer que fosse a sua natureza. As mesmas considerações valem para os processos penais de que as recorrentes não tomaram conhecimento, devido ao silêncio da Comissão.

49. Finalmente, também não é claro de que forma podiam as recorrentes esperar alcançar uma reparação dos prejuízos comerciais sofridos — que pretendiam ver ressarcidos na sua totalidade — se tivessem obtido as informações pretendidas. Parece-me estar fora de causa uma reparação com as dimensões apresentadas, que inclui os danos por interrupção de produção de várias empresas. As autoras não apresentaram um pedido que se restringisse aos danos directamente decorrentes da recusa da Comissão.

50. Assim, o pedido aqui apresentado é, *em qualquer caso, desprovido de fundamento.*

51. *4.* Finalmente, quanto ao pedido de indemnização respeitante às *despesas processuais* efectuadas pela Sonito, considero-o *inadmissível* por falta de quantificação, pelas razões apontadas a respeito do pedido sobre o qual acabo de me debruçar. Isto é tanto mais válido, quanto esta quantia podia, sem mais, ter sido especificada posteriormente, dado que, como resulta da audiência de discussão, respeita a processos que já tiveram lugar.

52. De resto, sou de opinião que o pedido é *desprovido de fundamento,* pois a Sonito efectuou aquelas despesas por decisão própria, e não foi demonstrado o que deveria a Comissão ter ou não feito para poupar aquelas despesas à Sonito. Não se encontra, muito em particular, qualquer relação entre aquelas custas e a lesão do dever de informação por parte da Comissão alegada pelas recorrentes.

53. Assim, o pedido deve ser, em qualquer caso, rejeitado.

III — *Despesas*

54. A decisão sobre as despesas decorre do artigo 69.°, n.° 2 do Regulamento Processual.

C — Conclusão

55. Concluo pedindo ao Tribunal que se digne

— rejeitar o recurso de anulação (pedido 1) por inadmissível;

— julgar improcedente a acção de indemnização (pedidos 2 e 3),

— por falta de fundamento, na medida em que assenta na diferença entre as ajudas efectivamente concedidas e as que as recorrentes teriam recebido sem o abatimento;

— quanto ao restante, por inadmissibilidade, ou, em qualquer caso, por falta de fundamento;

— condenar solidariamente as recorrentes nas despesas do processo.