CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO apresentadas em 28 de Junho de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Pelo presente recurso, a empresa Hoogovens impugna perante o Tribunal, nos termos do artigo 33.° do Tratado CECA, a Decisão individual C (87) 2031 da Comissão das Comunidades Europeias, de 10 de Novembro de 1987, pela qual esta instituição comunitária lhe aplicou uma multa no valor de 767 850 ecus por ter ultrapassado as quotas de produção e de venda que lhe foram atribuídas relativamente aos segundo e terceiro trimestres de 1985.

A recorrente pede ao Tribunal, a título principal, a anulação total ou parcial da própria decisão; e, a título subsidiário, a redução da multa em termos de equidade.

2. O conjunto das normas CECA relativas à regulamentação das quotas de produção de determinados produtos da indústria siderúrgica é do perfeito conhecimento do Tribunal, que por diversas vezes foi chamado a interpretá-las [1].

Podemos, pois, limitarmo-nos a recordar que a decisão individual impugnada se baseia na Decisão Geral n.° 234/84/CECA da Comissão, de 31 de Janeiro de 1984 (JO L 29 de 1.2.1984, p. 1); anotaremos, em especial, a disposição constante do n.° 1 do artigo 12.°: «É aplicada uma multa, regra geral de 100 ecus por tonelada de excesso, às empresas que ultrapassem as suas quotas de produção ou a parte dessas quotas que podem ser colocadas no mercado comum.»

3. Passando agora aos factos, não é objecto de contestação que a Hoogovens ultrapassou as quotas que lhe foram atribuídas na medida em que vem acusada. A própria recorrente o admite, invocando diversos argumentos para justificar esse excesso.

4. Remetemos para o relatório para audiência para uma mais ampla exposição dos argumentos das partes.

5. No essencial, a recorrente sustenta que a decisão de aplicação da multa não está correctamente fundamentada. Assinale-se que a falta de fundamentação não é invocada no que se refere à prova da infracção mas apenas à determinação do montante da multa. A Hoogovens invoca, em especial, que, em sua opinião:

1) a Comissão não referiu na decisão nem as circunstâncias nem os critérios com base nos quais determinou o montante da multa;

2) a Comissão não deu a conhecer esses critérios, por forma a não tornar patente o vício oculto existente na própria decisão,

* Língua original: italiano.

1 — Ver, designadamente, acórdão de 10 de Dezembro de 1986, Sideradria/Comissão (41/85, Recueil, p. 3917) e acórdão de 24 de Setembro de 1987, Porto Nogaro/Comissão (340/85, Recueil, p. 3575).

qual seja o da existência de discriminação no exercício do *jus puniende* que resulta da comparação entre o montante da multa aplicada à Hoogovens e o das aplicadas, no mesmo dia, a outras empresas siderúrgicas.

6. Examinemos a primeira parte da argumentação. Sofre efectivamente a decisão do vício de falta de fundamentação?

7. Num plano geral, parece-nos evidente que as exigências de fundamentação de uma decisão que aplica uma multa são diversas das relativas a uma decisão que conclui pela existência de uma infracção. Para se poder validamente concluir pela existência de uma infracção é necessário, por um lado, proceder a um conjunto de verificações de facto e de direito, que devem, por outro, ser baseadas num raciocínio lógico que revele com clareza os critérios utilizados. E isto, como é evidente, para permitir que o interessado aprecie a exactidão das deduções efectuadas e o Tribunal de controlar os actos da autoridade que adoptou a medida impugnada, conservando-a se for caso disso.

Parece-nos que o nível de exigência a que deve corresponder tal fundamentação é bem maior do que o necessário para a fundamentação do montante da multa aplicada.

Normalmente, com efeito, existe uma «sanção legal» dentro da qual (ou, em determinados casos, mesmo fora) a autoridade competente escolhe o «quantum» da sanção a aplicar no caso concreto em função de determinados critérios que lhe são específicos e que, sob reserva evidentemente de que as empresas e o Tribunal os possam descortinar, são dificilmente susceptíveis de controlo por este órgão jurisdicional (salvo discriminação manifesta e comprovada).

Tal como o nosso predecessor, o advogado-geral Reischl, teve ocasião de recordar nas conclusões que apresentou no processo Lucchini/Comissão (acórdão de 19 de Outubro de 1983, 179/82, Recueil, p. 3083), a margem de apreciação de que dispõe a Comissão na determinação do montante da multa, no caso de serem ultrapassadas as quotas de produção e de entrega, decorre da conjugação do n.° 4 do artigo 58.° do Tratado CECA com o artigo 9.° da Decisão Geral n.° 2794/80 (no caso presente, o artigo 12.° da Decisão Geral n.° 234/84/CECA, já citada, que constitui o *jus superveniens*). Das observações apresentadas pelo advogado-geral bem como da posição adoptada pelo Tribunal, em especial nos n.^{os} 7 e 8 dos fundamentos do acórdão Lucchini, transparece precisamente o quadro normativo. A própria Comissão limitou os poderes que lhe são atribuídos pelo n.° 4 do artigo 58.° do Tratado CECA, estabelecendo que, em todos os casos em que as quotas forem ultrapassadas, fixará uma multa igual, em regra, a 100 ecus por tonelada de excesso, salvo circunstâncias excepcionais que justifiquem a aplicação de montante diverso. E o Tribunal precisou, com clareza: «A Comissão pôde validamente organizar o uso do seu poder discricionário adoptando esta regra que corresponde às exigências de igualdade, deixando do mesmo passo a possibilidade de atender a situações excepcionais.» «Consequentemente, deve entender-se que uma *fundamentação específica* relativa à taxa da multa apenas é necessária nos casos excepcionais em que a Comissão aplica uma taxa diferente da taxa normal.» (Sublinhado nosso).

A *ratio* desta exigência resulta dos termos utilizados pelo Tribunal e, em especial, da referência às exigências de igualdade. Por outras palavras: quando a Comissão se afastar da aplicação da «taxa normal» que garante em si mesma a tal igualdade, deve, por força dessa exigência, fornecer uma fundamentação mais clara («fundamentação específica»).

8. Chegamos assim a uma primeira conclusão: não é necessária fundamentação específica quando a Comissão, considerando que a gravidade da infracção corresponde à regra geral em virtude da inexistência de circunstâncias que justifiquem uma derrogação à taxa normal, aplica esta. Isto confirma o que anteriormente dissemos, a saber, que a fundamentação do montante da multa fixada num caso concreto está, por natureza, sujeita a exigências menos rigorosas do que a fundamentação da existência da infracção.

9. Esta conclusão conduz-nos, do mesmo passo, a tomar posição sobre dois aspectos suplementares. Em primeiro lugar, será a exigência de fundamentação específica igualmente válida, teoricamente, também na hipótese de opção por uma taxa menos elevada do que a normal? Em segundo lugar, caso tal suceda, satisfez a Comissão no caso vertente essa exigência?

10. No que se refere ao primeiro aspecto, não pensamos que se possa sustentar seriamente que, em si, a aplicação de uma taxa inferior à normal dispense a Comissão da obrigação de qualquer fundamentação. É efectivamente verdade que a situação é diferente no caso de o montante aplicado ser mais elevado do que o correspondente à taxa normal, em especial na hipótese prevista no n.° 2 do artigo 12.° da já citada Decisão Geral n.° 234/84/CECA. Torna-se aqui patente que a Comissão terá de justificar de forma ainda *mais exaustiva* as razões que a conduziram a aplicar uma *multa mais elevada*. Mas parece-nos óbvio que uma fundamentação, ainda que sucinta, é também necessária na hipótese de que nos ocupamos, de aplicação de uma *multa menos elevada*, quanto mais não seja para evitar eventuais acusações de diferença de tratamento e, em última análise, de discriminação. Tal óptica parece-nos a única compatível com a *ratio decidendi* do acórdão Lucchini já recordado.

Repetimos, aliás, que em tal caso, a empresa sujeita à multa tem direito de conhecer, em termos gerais, as razões por que beneficiou de uma redução da multa. Em nossa opinião, é de excluir que a Comissão esteja obrigada a mais do que a referir de forma suficientemente compreensível as razões da redução que aplicou. Se é verdade não ser necessária uma fundamentação específica para a aplicação *pura e simples* da «taxa normal», não é admissível que a aplicação de uma multa mais favorável à empresa esteja sujeita a uma obrigação de fundamentação que vá além das exigências de compreensão e transparência por parte da empresa e do Tribunal.

11. Passando agora ao segundo aspecto, ou seja, à questão de saber se, no caso concreto, a Hoogovens estava em condições de conhecer as razões por que beneficiou de uma redução da multa relativamente ao montante que normalmente lhe seria aplicado, a Comissão sustenta que a resposta está contida no penúltimo parágrafo do último considerando da decisão impugnada: «Atendendo aos elementos revelados no decurso do inquérito conduzido no âmbito dos processos de infracção, deve aplicar-se

uma multa de 50 ecus por tonelada de excesso.»

Aliás, a própria Comissão reconheceu na audiência, com grande honestidade, ser essa fundamentação talvez demasiado sucinta. Estamos de acordo com esta observação.

12. Não cremos, com efeito, que a frase invocada pela Comissão satisfaça as exigências de fundamentação, mesmo reduzida ao mínimo, necessária no caso vertente. Não nos parece que a mera referência aos elementos revelados no decurso do inquérito efectuado no processo de infracção possibilite que à sociedade Hoogovens, e menos ainda ao Tribunal, conhecer as razões da redução da multa de forma suficientemente compreensível em absoluto e, também, de forma a eliminar legítimas dúvidas sobre a existência de discriminação.

13. Gostaríamos de ser particularmente claros quanto a este aspecto. O facto de a Comissão aplicar diversas multas a várias empresas siderúrgicas, ainda que ao mesmo tempo, não a obriga a proceder nessas diversas decisões a confrontações explícitas entre as circunstâncias atenuantes que justificam a redução das multas concedida em cada caso. Neste sentido, subscrevemos inteiramente a afirmação contida na tréplica da Comissão. Acrescentamos que, nos termos do n.° 4 do artigo 58.° do Tratado CECA, a Comissão recebeu a missão específica de aplicar multas em caso de violação pelas empresas das decisões adoptadas em aplicação desse mesmo artigo. Não foi encarregada de redigir um manual sobre a forma como desempenha essa missão. A este respeito, não estamos de acordo com a recorrente quando, no pedido, pretende até que a política prosseguida pela Comissão ao aplicar as multas decorre dos considerandos de cada decisão. É nossa convicção que, a partir do momento em que ao zelar pelo respeito da regulamentação por ela própria adoptada a Comissão dela não fizer incorrecta aplicação — violando, em especial, o dever de fundamentação e o princípio de igualdade —, lhe não compete fornecer informação detalhada em cada decisão de aplicação das razões com base nas quais não aplicou, em diferentes casos, a taxa normal a outras empresas.

14. Com base nestas premissas, entendemos que, no caso vertente, se não pode considerar que, independemente de qualquer referências às fixações das multas contidas em outras decisões tendo por objecto empresas concorrentes, a decisão controvertida fornece, no que se refere aos critérios retidos pela Comissão, uma fundamentação suficiente em si própria. Para nos convencermos disso, basta referir que uma fórmula do tipo «à luz dos elementos revelados no decurso do inquérito conduzido no âmbito dos processos de infracção» é, por um lado, um *truísmo* (com efeito, apenas se pode admitir que a Comissão se tenha baseado no resultado dos inquéritos efectuados no caso vertente e não em «rumores», *a priori* ou, pior ainda, sobre os resultados de um inquérito em matéria de antidumping ou concorrência...); por outro, é tão *geral* que não serve para a compreensão das verdadeiras razões da redução da multa.

15. É certo que, a este respeito, a recorrida sustenta que a decisão controvertida contém elementos susceptíveis de permitir que a Hoogovens compreenda, por simples exclu-

são das duas circunstâncias consideradas atenuantes pela empresa sujeita à multa ao passo que foram expressamente rejeitadas pela Comissão, que o fundamento da redução da multa está relacionado com o terceiro argumento invocado pela recorrente, ou seja, a *relação entre as quotas de produção e as partes das quotas de entrega* (relação I/P) dos produtos siderúrgicos (ver, em especial, o segundo parágrafo do terceiro considerando).

O terceiro considerando tem a seguinte redacção:

«Mais considérant que:

l'intention de Hoogovens d'acheter des quotas et l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée d'exécuter ce projet ne justifient pas qu'elle fasse fi des obligations qui lui incombent en vertu du régime de quotas; il lui incombait en effet de planifier ses livraisons en fonction des quotas disponibles;

les dificultés que Hoogovens éprouvait depuis longtemps par suite du rapport défavorable entre la partie du quota destinée à être livrée sur le marché commun et le quota de production total ont effectivement été reconnues par la Commission et ont conduit cette dernière à adopter la décision n.° 1433/87/CECA, du 20 mai 1987;

le régime de quotas est une réglementation applicable par trimestre, ce qui exclut de faire la compensation d'un trimestre sur l'autre.»

16. Como se vê, não se pode retirar da leitura do segundo parágrafo do terceiro considerando da Decisão C (87) 2031 a conclusão de que a circunstância atenuante em que pretensamente se baseou a redução da multa de 100 para 50 ecus por tonelada reside na relação I/P. Bem pelo contrário, a formulação por que a Comissão optou conduz a pensar que a relevância das dificuldades sentidas pela Hoogovens no que se refere à relação desfavorável I/P se traduziu na adopção da Decisão n.° 1433/87/CECA, de 20 de Maio de 1987. Por outras palavras, longe de tornar patente que essa circunstância foi considerada como atenuante para efeitos da *decisão impugnada*, o segundo parágrafo deste terceiro considerando demonstra, pelo contrário, que essa circunstância foi tomada em consideração para efeitos de uma *diversa decisão*, estranha ao presente litígio.

Uma simples leitura desta última decisão confirma-nos nitidamente o que acabamos de referir. Com efeito, esta decisão autoriza as empresas comunitárias com relação I/P desfavorável a aumentarem as suas quotas de entrega no mercado comum pela conversão de uma parte das respectivas quotas de produção.

Torna-se pois bem evidente, pela leitura da decisão impugnada (segundo parágrafo do terceiro considerando), bem como à luz do conteúdo da Decisão n.° 1433/87/CECA, que o argumento atinente à relação desfavorável I/P é objecto de refutação e que, com efeito, esse elemento não é de forma alguma admitido como circunstância relevante para efeitos de redução da multa, com a consequência de que as considerações da Comissão a este respeito parecem mais uma tentativa de preencher de uma ou outra forma e *a posteriori* uma lacuna da fundamentação (que aliás reconhece) do que uma interpretação razoável da decisão impugnada.

Parece-nos, portanto, que a Hoogovens sustenta a justo título que da leitura da decisão em causa se não pode concluir que a razão da redução da multa consiste na relação desfavorável I/P. Deve, além disso, observar-se, a este respeito, ser patente que o Tribunal se não encontra em condições de chegar a essa conclusão. Isto elimina radical e definitivamente qualquer dúvida quanto à existência de falta de fundamentação.

17. Em conclusão, pensamos que a decisão impugnada está viciada por falta de fundamentação. Resta-nos examinar que consequências se devem tirar dessa verificação. Por um lado, a própria recorrente não contestou a existência de infracção, tendo reconhecido que ultrapassou as quotas que lhe foram atribuídas: não nos parece pois legítimo concluir pela supressão total da multa. Por outro, a Comissão faltou ao cumprimento dos seus deveres não precisando de forma suficiente os critérios utilizados na redução da multa. Assim sendo, sugerimos que o Tribunal aplique o segundo parágrafo do artigo 36.° do Tratado CECA, reduzindo em termos de equidade a multa aplicada à Hoogovens.

É evidente que a Comissão deve ser condenada nas despesas.