ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quinta Secção)
27 de Setembro de 1988 *

Nos processos apensos 106 a 120/87,

que tem como objecto um pedido dirigido ao Tribunal, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Polymeles Protodikeio (Órgão Colegial do Tribunal de Primeira Instância) de Atenas e destinado a obter, nos litígios pendentes nesse órgão jurisdicional entre

1) **Asteris AE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Atenas (processo 106/87),

2) **Etairia Emboriou kai Antiprossopion Issagogiki-Exagogiki Darva EPE,** sociedade de responsabilidade limitada de direito grego, com sede social em Eghio (processo 107/87),

3) **Zanae-Zymai Artopiias Nikoglou AE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Salónica (processo 108/87),

4) **Amvrossia Konservopiia Verias AEBE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Véria (processo 109/87),

5) **Viomichania Trofimon AE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Kalamata (processo 110/87),

6) **Adelfi Chatziathanassiadi ABE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Serrés (processo 111/87),

7) **Strymon Ellas-Afi Bitzidi AE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Serrés (processo 112/87),

* Língua do processo: grego.

8) **Elliniki Viomichania Idon Diatrofis AE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Larissa (processo 113/87),

9) **Intra Anonymos Viomichaniki kai Emboriki Etairia,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Atenas (processo 114/87),

10) **Afi Kanakari AE kai Exagogiki Etairia Georgikon Proïodon,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Atenas (processo 115/87),

11) **Anonymos Viomichaniki Etairia Konservon D. Nomikos,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Atenas (processo 116/87),

12) **Omospondia Georgikon Synetairismon Thessalonikis,** sociedade cooperativa de direito grego, com sede social em Salónica (processo 117/87),

13) **Synetairistika Ergostassia Konservopiias Voriou Ellados Sekove AE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Salónica (processo 118/87),

14) **Kyknos AEBE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Naflion (processo 119/87),

e

15) **Synetairistiki Etairia Viomichanikis Anaptixeos Thrakis Sevath ABE,** sociedade anónima de direito grego, com sede social em Xanthi (processo 120/87),

contra

1) **República Helénica,** representada pelo seu ministro das Finanças,

e

2) **Comunidade Económica Europeia,** legalmente representada pelo presidente da Comissão das Comunidades Europeias, a qual, tendo recebido comunicação da acção, não compareceu em juízo,

uma decisão a título prejudicial sobre a competência dos órgãos jurisdicionais de um Estado-membro para conhecer de acções propostas por particulares contra as autoridades nacionais em reparação de prejuízos sofridos pelo facto de não terem sido pagas ajudas comunitárias, sobre a admissibilidade de tais pedidos tendo em atenção a força de caso julgado de um acórdão do Tribunal que negou provimento a uma acção de indemnização intentada contra a Comunidade e sobre a interpretação do conceito de «auxílios» na acepção do artigo 92.° do Tratado CEE,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

constituído pelos Srs. G. Bosco, presidente de secção, U. Everling, Y. Galmot, R. Joliet e F. A. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: Sir Gordon Slynn
secretário: B. Pastor, administradora

vistas as observações apresentadas:

— em representação das sociedades demandantes no processo principal Asteris e outras, pelos advogados Arvanitis, Tsiokas e Stamoulis, na fase escrita do processo e pelo advogado Stamoulis na audiência;

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Gouloussis;

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 31 de Maio de 1988,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 5 de Julho de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisões de 30 de Outubro de 1986, que deram entrada no Tribunal em 7 de Abril de 1987, o Polymeles Protodikeio de Atenas colocou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, três questões prejudiciais relativas à competência dos órgãos jurisdicionais nacionais para conhecer de pedidos de indemnização apresentados por particulares contra as autoridades nacionais pelo não pagamento de ajudas no âmbito da política agrícola comum, à admissibilidade de tais pedidos tendo em consideração a força de caso julgado de um acórdão do Tribunal que negou provimento a um pedido de indemnização apresentado contra a Comissão e à interpretação do conceito de auxílios na acepção do artigo 92.° do Tratado CEE.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe as sociedades mencionadas atrás nos n.os 1 a 15 à República Helénica acerca de uma indemnização pelo não pagamento de ajudas às empresas gregas produtoras de concentrados de tomate, em consequência de um erro técnico, reconhecido pelo Tribunal, constante da regulamentação comunitária.

Quanto aos antecedentes do processo

3 Por acórdão de 19 de Setembro de 1985 (República Helénica/Comissão, 192/83, Recueil, p. 2791), o Tribunal, decidindo sobre um recurso interposto pela República Helénica, anulou o Regulamento n.° 1615/83 da Comissão, de 15 de Junho de 1983, que estabelece os coeficientes a aplicar ao montante da ajuda à produção para os concentrados de tomate para a campanha 1983/1984 (JO L 159, p. 48).

4 A anulação foi decidida pelo facto de os coeficientes fixados pelo regulamento terem como efeito criar uma desigualdade de tratamento entre a República Helénica e os outros Estados-membros relativamente à compensação dos encargos adicionais provocados pela utilização de embalagens mais pequenas do que o acondicionamento tipo estabelecido pelo Regulamento n.° 1618/83 da Comissão, de 15 de Junho de 1983, que fixa, para a campanha 1983/1984, o preço mínimo a pagar, bem como o montante da ajuda à produção para certos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 159, p. 52).

5 Nesse acórdão, o Tribunal declarara ainda que incumbia à Comissão, nos termos do artigo 176.° do Tratado CEE, fixar, para a Grécia, novos coeficientes ou qualquer outro sistema de compensação tendo em conta a diferença entre o regime de ajudas na Grécia e nos outros Estados-membros.

6 Por acórdão do mesmo dia (Asteris/Comissão, 194 a 206/83, Recueil, p. 2815), o Tribunal negou provimento a uma acção de indemnização, intentada ao abrigo dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, e proposta por empresas gregas produtoras de concentrados de tomate, com fundamento de que a ilegalidade do sistema dos coeficientes, reconhecida no acórdão de 19 de Setembro de 1985 (192/83, atrás citado), não pode, todavia, considerar-se que constitua uma violação caracterizada de uma norma jurídica superior ou o desconhecimento, manifesto e grave, por parte da Comissão, dos limites do seu poder, susceptível de fundamentar a responsabilidade da Comunidade.

7 Em execução do acórdão de 19 de Setembro de 1985 (192/83, citado), a Comissão adoptou o Regulamento n.° 381/86, de 20 de Fevereiro de 1986, relativo ao pagamento adicional de uma ajuda à produção para embalagens de determinadas dimensões contendo concentrado de tomate fabricado a partir de tomates gregos durante a campanha de comercialização 1983/1984 (JO L 44, p. 10).

8 Na sequência de recursos interpostos pela República Helénica e pelas empresas produtoras, o Tribunal, por acórdão de 26 de Abril de 1988 (Asteris e outros e República Helénica/Comissão, 97, 193, 99 e 215/86, Colect., p. 2181), anulou a decisão de recusa da Comissão — que tinha sido convidada pela República Helénica, nos termos do artigo 175.°, a dar plena execução ao acórdão de 19 de Setembro de 1985 (192/83, já citado) — de prever o pagamento de uma ajuda adicional à produção, para embalagens de determinadas dimensões contendo concentrado de tomate fabricado a partir de tomates gregos durante as campanhas de comercialização 1984/1985, 1985/1986 e 1986/1987.

9 Paralelamente ao recurso para o Tribunal nos processos apensos 97, 193, 99 e 215/86 (citado acórdão de 26 de Abril de 1988), as empresas mencionadas no início do presente acórdão — 1 a 15 —, intentaram junto do Polymeles Protodikeio de Atenas uma acção destinada a obter a declaração de que a República Helénica lhes deveria pagar determinados montantes correspondendo, relativamente às campanhas de comercialização 1981/1982, 1982/1983 e 1983/1984, à diferença

entre a ajuda efectivamente recebida em aplicação dos coeficientes fixados nos regulamentos da Comunidade e a ajuda à qual teriam tido direito se tais regulamentos não estivessem feridos da ilegalidade reconhecida pelo Tribunal no acórdão de 19 de Setembro de 1985 (192/83, já citado).

10 Nestas circunstâncias, o Polymeles Protodikeio, por decisões de 31 de Outubro de 1986, decidiu suspender os processos até que o Tribunal de Justiça se pronunciasse a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) Serão os órgãos jurisdicionais nacionais de um Estado-membro competentes para conhecer dos pedidos apresentados por particulares contra as autoridades nacionais competentes no sentido de obterem o pagamento de montantes de ajudas por estas devidas, mas cujo pagamento não se efectuou em virtude de um erro na aplicação do direito comunitário, montantes esses cujo reembolso pode ser pedido pelas autoridades nacionais às instituições comunitárias competentes, em especial no quadro da aplicação do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, relativo ao financiamento da política agrícola comum?

Em caso de resposta afirmativa a esta questão:

2) Constituirá o acórdão em que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias considerou improcedente a acção proposta contra a Comissão, entre outros, pela demandante do presente processo, pelos fundamentos indicados no acórdão de 19 de Setembro de 1985 nos processos apensos 194 a 206/83, um obstáculo à apreciação da presente acção intentada pela demandante contra a República Helénica e que tem como objecto um pedido de indemnização pelo não recebimento das ajudas que as autoridades gregas competentes lhe deveriam pagar se, no quadro das disposições do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, as tivessem solicitado ao FEOGA?

Em caso de resposta negativa a esta questão:

3) O pagamento pelas autoridades nacionais de uma indemnização por perdas e danos a particulares que exploram uma indústria de transformação e beneficiam de uma ajuda ao abrigo dos regulamentos (CEE) n.os 729/70 e 516/77 do Conselho, destinada a compensar e a reparar um erro técnico das autoridades comunitárias competentes,

a) está subordinado à mera informação das autoridades comunitárias por parte das autoridades nacionais para ser válido à face do direito comunitário (artigo 92.° do Tratado CEE), ou

b) deve ser previamente autorizado pelas autoridades comunitárias, em conformidade com o disposto no artigo 93.° do Tratado CEE, tal como foi interpretado e aplicado no quadro dos Regulamentos (CEE) n.os 729/70 e 516/77 do Conselho?

c) O pedido de indemnização por perdas e danos relativos à campanha 1983/1984 apresentado pelas empresas requerentes é contrário às disposições do Regulamento (CEE) n.° 381/86 da Comissão?»

11 Para mais ampla exposição da matéria de facto, da tramitação processual e das observações apresentadas nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça das CE, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida em que se revelarem necessários para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à primeira questão

12 Lida no contexto da segunda e terceira questões e à luz das circunstâncias do caso *sub judice*, bem como das considerações constantes das decisões de reenvio, a primeira questão deve ser entendida como destinando-se a saber se o direito comunitário obsta a que os órgãos jurisdicionais nacionais conheçam de uma acção intentada por particulares contra as autoridades nacionais competentes, para obter o ressarcimento de um prejuízo sofrido pelo facto de as ajudas comunitárias não lhes terem sido pagas em consequência de um erro que afectava a regulamentação comunitária.

13 A este propósito, convém, desde logo, salientar que, em matéria de acções de indemnização, o direito comunitário não afecta as regras nacionais de competência jurisdicional relativas a litígios que envolvam nacionais do Estado em causa.

14 Apenas existe competência exclusiva do Tribunal no caso de a acção se destinar ao pagamento de um alegado dano que seja imputável à Comunidade, obrigada pelo artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, a reparar, em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções. A determinação desta responsabilidade é da competência do Tribunal, em conformidade com o artigo 178.°, excluindo-se a competência de todo e qualquer órgão jurisdicional nacional (acórdão de 14 de Janeiro de 1987, Bedburg, 281/84, Colect., p. 49, 84).

15 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que, nos termos do artigo 178.° do Tratado CEE, o Tribunal tem competência exclusiva para conhecer das acções de indemnização intentadas contra a Comunidade ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 215.° do Tratado CEE. No entanto, os órgãos jurisdicionais nacionais mantêm a sua competência para conhecer dos pedidos de indemnização dos prejuízos causados a entidades privadas pelas autoridades nacionais aquando da aplicação do direito comunitário.

Quanto à segunda questão

16 Através da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em suma, saber se o acórdão do Tribunal de 19 de Setembro de 1985 (194 a 206/83, já atrás citado), que indeferiu um pedido de indemnização apresentado por empresas produtoras de concentrado de tomate contra a Comissão, constitui obstáculo à apreciação de uma acção de indemnização proposta pelas mesmas empresas contra o Estado helénico.

17 A este propósito, há que recordar que, no seu acórdão de 19 de Setembro de 1985 (194 a 206/83, atrás citado), o Tribunal reconheceu que a responsabilidade pela desigualdade do sistema dos coeficientes, reconhecida pelo acórdão do mesmo dia proferido no processo 192/83, recaía sobre a Comunidade e que o Tribunal, por conseguinte, era competente para conhecer do pedido de indemnização nos termos dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado. No mesmo acórdão, o Tribunal, porém, indeferiu o pedido de indemnização pelo facto de o erro técnico, de que enfermava a regulamentação comunitária, embora conduzindo objectivamente a uma desigualdade de tratamento dos produtores gregos, não poder ser considerado como uma violação caracterizada de uma norma jurídica superior ou o desconhecimento, manifesto e grave, por parte da Comissão, dos seus poderes, de molde a fundamentar a responsabilidade da Comunidade.

18 Esse acórdão do Tribunal obsta a que a responsabilidade de uma autoridade nacional, que se tenha limitado a executar a regulamentação comunitária e à qual a ilegalidade de que esta última padece não seja imputável, possa ser originada pela mesma causa.

19 O acórdão do Tribunal não obsta, no entanto, a que se proponha uma acção baseada em responsabilidade, com outro fundamento que não a ilegalidade da regulamentação comunitária em causa nesse acórdão, contra as autoridades nacionais competentes para ressarcimento dos prejuízos causados às entidades privadas pelas autoridades nacionais, mesmo que actuem no âmbito do direito comunitário.

20 Nestas circunstâncias, há que responder à segunda questão que o acórdão do Tribunal de 19 de Setembro de 1985 (194 a 206/83, atrás citado), que negou provimento a uma acção de indemnização intentada contra a Comunidade por empresas produtoras de concentrado de tomate, ao abrigo dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, não constitui obstáculo à propositura de uma acção de indemnização pelos prejuízos causados, intentada pelas mesmas empresas contra o Estado helénico, que tenha outra causa de pedir consistente em comportamentos, lícitos ou ilícitos, imputáveis às autoridades helénicas, mesmo que actuem no âmbito do direito comunitário.

Quanto à terceira questão

21 Através da terceira questão o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em suma, saber se a indemnização que o Estado helénico pudesse ser condenado a pagar às empresas litigantes, como ressarcimento do prejuízo resultante do erro técnico de que padecia a regulamentação comunitária, deveria ser considerada como um auxílio na acepção dos artigos 92.° e 93.° do Tratado CEE e se o Regulamento n.° 381/86 constitui obstáculo à apreciação da acção de indemnização proposta pelas empresas em questão contra o Estado helénico.

22 No que respeita à primeira parte da terceira questão, recorde-se que a proibição dos auxílios públicos consagrada no artigo 92.°, n.° 1, do Tratado CEE, engloba o conjunto dos auxílios concedidos pelos Estados ou através de recursos estatais às empresas (acórdão de 22 de Março de 1977, Steinicke, 78/76, Recueil, p. 595) e diz respeito, portanto, às intervenções de carácter público que possam ter por efeito falsear as condições normais do comércio entre os Estados-membros (acórdão de 10 de Outubro de 1978, Hansen, 148/77, Recueil, p. 1787).

23 Daqui resulta que os auxílios públicos, pelo facto de constituírem medidas da autoridade pública que favorecem determinadas empresas ou determinados produtos, têm uma natureza jurídica fundamentalmente diferente das indemnizações que as autoridades nacionais sejam, eventualmente, condenadas a pagar aos particulares como ressarcimento de um prejuízo por elas causado.

24 Por conseguinte, há que responder à primeira parte da terceira questão que a indemnização, que as autoridades nacionais possam ser condenadas a pagar a particulares a título de ressarcimento de um prejuízo por elas causado, não constitui um auxílio na acepção dos artigos 92.° e 93.° do Tratado CEE.

25 Quanto à segunda parte da terceira questão, segundo jurisprudência assente, há que fazer uma distinção entre os pedidos de indemnização pelo prejuízo resultante da ilegalidade, como o acórdão do Tribunal de 19 de Setembro de 1985 reconheceu existir e uma acção para pagamento de montantes devidos com fundamento na regulamentação comunitária, que apenas pode ser intentada ao abrigo dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE (ver acórdãos de 4 de Outubro de 1979, Ireks, 238/78, Recueil, p. 2955; DGV, 241, 242, 245 a 250/78, Recueil, p. 3017; Interquelle, 261 e 262/78, Recueil, p. 3045; Dumortier, 64 e 113/76, 167 e 239/78, 27, 28 e 45/79, Recueil, p. 3091).

26 Esta distinção entre acção de indemnização e acção para pagamento vale igualmente no caso de os particulares pretenderem responsabilizar as autoridades nacionais competentes em matéria de aplicação do direito comunitário perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

27 A este propósito, recorde-se que o Regulamento n.° 381/86, adoptado em substituição do Regulamento n.° 1615/83 anulado pelo acórdão de 19 de Setembro de 1985 (192/83, atrás citado), atribuiu às empresas gregas a ajuda adicional que não lhes tinha sido paga em virtude do erro técnico constante do regulamento anulado pelo Tribunal.

28 Se as empresas demandantes obtiveram, deste modo, o pagamento dos montantes a que tinham direito ao abrigo da regulamentação comunitária, isso não as priva do direito de tentarem obter, através de uma acção de indemnização, a reparação do prejuízo que ultrapasse os referidos montantes e que poderiam ter sofrido pelo facto de não terem recebido tais importâncias na data em que a eles teriam normalmente direito.

29 Todavia, há que ter em atenção o facto de que, por acórdão de 19 de Setembro de 1985 (194 a 206/83, atrás citado), o Tribunal negou provimento à acção de indemnização das empresas demandantes contra a Comunidade e fundamentada na ilegalidade do sistema dos coeficientes. Resulta, por outro lado, da resposta à segunda questão que, nestas condições, uma acção de indemnização contra o Estado helénico apenas se pode basear em causa de pedir diferente da que serviu de base às acções que o Tribunal julgou improcedentes.

30 Por conseguinte, há que responder à segunda parte da terceira questão que o Regulamento n.° 381/86, que concede às empresas gregas uma ajuda adicional que não lhes tinha sido paga pelo facto de o Regulamento n.° 1615/83, anulado pelo acórdão do Tribunal de 19 de Setembro de 1985 (192/83, atrás citado), estar viciado por um erro técnico, não impede que seja intentada uma acção pelas empresas em causa contra o Estado helénico, a fim de obterem uma indemnização pelos prejuízos cujo montante ultrapasse as quantias pagas retroactivamente em aplicação do regulamento. Tal acção deve ter uma causa de pedir diferente da invocada nas acções julgadas improcedentes pelo Tribunal no acórdão de 19 de Setembro de 1985 (194 a 206/83, atrás citado).

Quanto às despesas

31 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Dado que o litígio reveste, relativamente às partes no processo principal, a natureza de um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, é a este que cabe decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

decidindo sobre as questões que lhe foram colocadas pelo Polymeles Protodikeio de Atenas, por decisões de 30 de Outubro de 1986, declara:

1) Nos termos do artigo 178.° do Tratado CEE, o Tribunal tem competência exclusiva para conhecer das acções de indemnização intentadas contra a Comunidade ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 215.° do Tratado CEE. No entanto, os órgãos jurisdicionais nacionais conservam a competência para conhecer dos pedidos de indemnização pelos prejuízos causados a entidades privadas pelas autoridades nacionais aquando da aplicação do direito comunitário.

2) O acórdão do Tribunal de 19 de Setembro de 1985 (Asteris/Comissão, 194 a 206/83, Recueil, p. 2815), que negou provimento a uma acção de indemnização intentada contra a Comunidade por empresas produtoras de concentrado de tomate, ao abrigo dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, não constitui obstáculo à apreciação de uma acção de indemnização proposta pelas mesmas empresas contra o Estado helénico pelo prejuízo causado, que tenha outra causa de pedir, consistente em comportamentos, lícitos ou ilícitos, imputáveis às autoridades helénicas, ainda que actuando no âmbito do direito comunitário.

3) A indemnização que as autoridades nacionais possam ser condenadas a pagar a particulares a título de ressarcimento de um prejuízo por elas causado não constitui um auxílio na acepção dos artigos 92.° e 93.° do Tratado CEE.

4) O Regulamento n.° 381/86 da Comissão, de 20 de Fevereiro de 1986, relativo ao pagamento adicional de uma ajuda à produção de embalagens de determinadas dimensões contendo concentrado de tomate obtido a partir de tomates gregos no decurso da campanha de comercialização 1983/1984, que concede às empresas gregas uma ajuda adicional, que não lhes tinha sido paga pelo facto de o Regulamento n.° 1615/83 da Comissão, de 15 de Junho de 1983, que fixava os coeficientes a aplicar ao montante da ajuda à produção para o concentrado de tomate na campanha 1983/1984, anulado pelo acórdão do Tribunal de 19 de Setembro de 1985 (República Helénica/Comissão, 192/83, Recueil, p. 2791),

conter um erro técnico, não obsta à apreciação de uma acção proposta pelas empresas em causa contra o Estado helénico visando obter a indemnização dos prejuízos cujo montante ultrapassa as quantias pagas retroactivamente em aplicação do regulamento. Tal acção deve ter uma causa de pedir diferente da invocada nas acções julgadas improcedentes pelo Tribunal no acórdão de 19 de Setembro de 1985 (194 a 206/83, atrás citado).

Bosco Everling

Galmot Joliet Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 27 de Setembro de 1988.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Quinta Secção

G. Bosco