Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NIILO JÄÄSKINEN
apresentadas em 18 de outubro de 2012 [1]

Processo C-460/09 P

Inalca SpA — Industria Alimentari Carni,
Cremonini SpA
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Responsabilidade extracontratual da União — Prazo de prescrição — Início do prazo»

I — Introdução

1. Pelo seu recurso, a Inalca SpA - Industria Alimentari Carni (a seguir «Inalca») e a Cremonini SpA (a seguir «Cremonini») pedem a anulação do despacho do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, de 4 de setembro de 2009, Inalca e Cremonini/Comissão (T-174/06, a seguir «despacho recorrido»), pelo qual este julgou improcedente a ação intentada pelas recorrentes, com vista a obter a reparação do prejuízo alegadamente sofrido por elas na sequência da comunicação, pela Comissão das Comunidades Europeias, às autoridades italianas, em 6 de julho de 1998, das conclusões de um inquérito, que as punha em causa (a seguir «carta da Comissão de 6 de julho de 1998») [2].

2. Cabe salientar que as recorrentes, Inalca e Cremonini, alegam, sem que a Comissão as contradiga a esse respeito, que foram ilibadas de quaisquer suspeitas nos processos nacionais iniciados na sequência da referida carta da Comissão. Consequentemente, em 2006, a Comissão pôs termo ao processo de recuperação contra as recorrentes, respeitante aos elementos referidos na carta da Comissão de 6 de julho de 1998.

3. No âmbito do presente processo, o Tribunal de Justiça é designadamente chamado a pronunciar-se sobre o prazo de prescrição aplicável à ação em matéria de responsabilidade extracontratual da União Europeia e, em especial, quanto aos critérios de determinação do início do referido prazo no caso em apreço.

II — Matéria de facto e tramitações processuais nacionais e comunitárias

4. A Inalca e a Cremonini fazem parte de um grupo de sociedades com atividade na produção e distribuição de produtos destinados à restauração e na restauração.

1 — Língua original: francês.

2 — O referido inquérito foi realizado pela Unidade de Coordenação da Luta Antifraude da Comissão (UCLAF) a fim de verificar a legalidade de certas restituições à exportação de carne de bovino com destino à Jordânia.

5. Na sequência de uma investigação conduzida na Jordânia nos meses de fevereiro e de março de 1998, no quadro do regime de restituições à exportação para os produtos agrícolas, a Comissão, por carta de 6 de julho de 1998, informou as autoridades italianas de que, num volume total de 37 978 toneladas de carne de bovino exportadas para fora da Comunidade Europeia, sem nenhuma declaração aduaneira de colocação no mercado da Jordânia, 2 272 toneladas eram provenientes de Itália. Nesta carta, a Comissão convidou, designadamente, as autoridades italianas a procurarem o nome do exportador para dar início ao processo de recuperação das restituições à exportação e, na medida em que se provasse a existência de cumplicidade, às ações penais.

6. Por ofícios de 15 de janeiro de 1999, a administração italiana competente notificou a Inalca e a Cremonini das decisões de recuperação das restituições relativas às exportações controvertidas (a seguir «decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999»)[3]. As recorrentes recorreram administrativamente das referidas decisões, tendo os recursos sido indeferidos por decisões de 7 de março de 2000.

7. Em 16 de fevereiro de 1999, os resultados da investigação da Comissão foram comunicados pelas autoridades italianas à autoridade judiciária italiana competente, o que desencadeou uma ação penal contra os representantes legais das recorrentes.

8. Em 30 de novembro de 1999, as recorrentes subscreveram duas apólices de seguro-fiança («polizzefideiussorie») a fim de obterem a suspensão do processo de cobrança dos montantes a restituir.

9. A queixa na origem da investigação penal foi arquivada em 18 de dezembro de 2002. Por decisão cível proferida em 16 de janeiro de 2004, foi declarado que as acusações contra a Inalca, que tinham estado na base da decisão de recuperação de 15 de janeiro de 1999, eram desprovidas de fundamento e que o montante cujo reembolso se requeria não era devido pela Inalca. Em 27 de abril de 2005, foi proferida uma decisão cível de sentido análogo em relação à Cremonini.

10. Por cartas datadas, respetivamente, de 22 e 23 de março de 2004, as autoridades italianas deferiram o pedido da Inalca de revogação da decisão de recuperação de 15 de janeiro de 1999 relativa a esta sociedade, tendo a apólice de seguro-fiança subscrita por esta sido cancelada. Do mesmo modo, por cartas datadas, respetivamente, de 23 e 23 de dezembro de 2004, foi deferido o pedido da Cremonini de revogação da decisão de recuperação de 15 de janeiro de 1999 respeitante a esta sociedade, tendo a apólice de seguro-fiança subscrita por esta sido cancelada.

11. Por carta de 27 de janeiro de 2005, a Inalca requereu à Comissão a reparação dos danos sofridos na sequência da investigação efetuada pela Comissão e das conclusões transmitidas por esta última às autoridades italianas. Por carta de 15 de abril de 2005, a Comissão[4] informou a Inalca de que não podia dar seguimento a este pedido de reparação, porque, de qualquer forma, um eventual direito a uma indemnização tinha prescrito, ao abrigo do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

3 — As referidas decisões invocam o artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE F3 03 p. 220), que dispõe, no n.º 1, que «[o]s Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para [...] se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo, [...] evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades [e] recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências». De acordo com o n.º 2 do referido artigo, os Estados-Membros informarão a Comissão das medidas tomadas com esses objetivos, e nomeadamente do ponto da situação dos procedimentos administrativos e judiciais.

4 — A referida carta foi enviada pelo Diretor-Geral do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), sucessor legal da UCLAF.

12. Pela Decisão n.º 2006/678/CE, de 3 de outubro de 2006[5] (a seguir «decisão da Comissão de 3 de outubro de 2006»), a Comissão retirou as irregularidades nas restituições à exportação de carne de bovino com destino à Jordânia notificadas à República Italiana da lista das comunicações previstas nos artigos 3.° e 5.° do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de março de 1991, 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, e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 283/72 (JO L 67, p. 11).

13. Por carta de 9 de março de 2006, as recorrentes apresentaram à Comissão um pedido destinado a obter a reparação dos prejuízos sofridos, avaliados num montante total de 2 861 000 euros. A Comissão não deu seguimento a este pedido.

III — Ação no Tribunal Geral e despacho recorrido

14. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal, em 27 de junho de 2006, as recorrentes intentaram uma ação no Tribunal Geral, na qual pediam que fosse declarada a responsabilidade extracontratual da Comunidade, que a Comissão fosse condenada na reparação dos prejuízos alegadamente sofridos, avaliados em 2 861 000 euros, e no pagamento dos juros compensatórios correspondentes e dos eventuais juros de mora.

15. Por requerimento separado de 18 de setembro de 2006, a Comissão suscitou uma exceção de inadmissibilidade nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, com fundamento na inadmissibilidade da ação, em razão da prescrição prevista no artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

16. No que respeita à admissibilidade, o Tribunal recordou, no n.º 46 do despacho recorrido, que o prazo de prescrição das ações em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade começa a contar quando estiverem preenchidos todos os requisitos a que está subordinada a obrigação de reparação, designadamente quando o prejuízo a reparar se tiver concretizado. No n.º 47 do despacho recorrido, recordou que, nos casos em que a responsabilidade da Comunidade tiver origem num ato normativo, o prazo de prescrição começa a contar quando os efeitos danosos deste ato se tiverem produzido. Especificou que, nos processos que, como no presente caso, têm origem em atos individuais, este prazo só começa a contar a partir do momento em que o prejuízo tiver efetivamente ocorrido. No n.º 49 do despacho recorrido, concluiu que a determinação do momento exato em que os alegados efeitos danosos efetivamente ocorreram em relação às recorrentes devia ser efetuada mediante a análise sucessiva dos prejuízos materiais e do dano moral cuja reparação as recorrentes pedem.

17. No que respeita ao prejuízo material, o Tribunal observou, em primeiro lugar, no n.º 51 do despacho recorrido, que o prejuízo associado à subscrição das apólices de seguro-fiança junto de uma companhia de seguros ocorreu, com certeza, desde 30 de novembro de 1999, data em que as recorrentes subscreveram as referidas apólices, rejeitando assim o argumento das recorrentes segundo o qual os efeitos danosos da carta litigiosa só tiveram lugar, de maneira certa, aquando da adoção da decisão da Comissão de 3 de outubro de 2006. O Tribunal especificou, no entanto, nos n.ºs 59 e 64 do despacho recorrido, que o prejuízo correspondente às despesas associadas à subscrição das apólices de seguro-fiança tinha caráter continuado e que a ação com vista a obter a reparação deste prejuízo era admissível no que respeita aos contratos renovados após 27 de junho de 2001.

5 — Decisão da Comissão relativa às consequências financeiras a aplicar, no quadro do apuramento de contas das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», em certos casos de irregularidades cometidas pelos operadores (JO L 278, p. 24). V. p. 31 desta decisão.

18. Em seguida, quanto às despesas com os serviços de assistência ou consultoria jurídica e às despesas de pessoal causadas pela gestão dos processos em causa, o Tribunal considerou, nos n.os 71 e 73 do despacho recorrido, que os prejuízos constituídos por estas despesas tiveram caráter instantâneo, e que, consequentemente, a ação de indemnização prescrevera em relação às mesmas.

19. Finalmente, no que respeita ao pedido de indemnização do prejuízo alegadamente sofrido sob a forma de lucros cessantes em razão da redução das disponibilidades financeiras decorrente do pagamento dos prémios relativos à subscrição dos seguros-fiança e das despesas de assistência ou consultoria jurídica e com pessoal, o Tribunal considerou, no n.º 74 do despacho recorrido, que o pedido das recorrentes não tinha a precisão necessária e que devia ser julgado improcedente, por inadmissível.

20. Quanto aos danos morais, o Tribunal considerou, no n.º 77 do despacho recorrido, que a ação respeitante aos mesmos prescrevera, na medida em que o dano alegado teve lugar no início destes processos, em 1999 e em 2000, ou seja, mais de cinco anos antes da propositura da ação. No n.º 78 do despacho recorrido, rejeitou o argumento das recorrentes segundo o qual este prejuízo teve caráter continuado até ter sido proferida a decisão de 27 de abril de 2005 e acrescentou, no n.º 79 do mesmo despacho, que, de qualquer forma, as recorrentes se limitavam a invocar um prejuízo da sua reputação comercial, sem prestar qualquer indicação quanto ao mesmo. O Tribunal deduziu daí, no n.º 81 do despacho recorrido, que a ação apenas era admissível na medida em que tinha por objeto a reparação do prejuízo resultante do pagamento dos prémios relativos à subscrição dos seguros-fiança a partir de 27 de junho de 2001.

21. Quanto ao mérito, depois de ter recordado a jurisprudência constante nos termos da qual a responsabilidade extracontratual da Comunidade, na aceção do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, pressupõe a verificação de um conjunto de requisitos, concretamente, a ilegalidade da atuação imputada às instituições, a realidade do prejuízo e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o prejuízo invocado, o Tribunal especificou, no n.º 85 do despacho recorrido, que, dado que um dos três requisitos da responsabilidade da Comunidade não estava preenchido, os pedidos de indemnização deviam ser julgados improcedentes, sem que fosse necessário analisar se estavam preenchidos os outros dois requisitos.

22. No n.º 90 do despacho recorrido, o Tribunal declarou que, sem que fosse necessário pronunciar-se sobre a questão da imputabilidade à Comunidade do prejuízo causado pelas decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999, o prejuízo resultante da subscrição dos seguros-fiança não tinha sido diretamente causado pela carta da Comissão de 6 de julho de 1998.

23. Tendo em conta o que precede, o Tribunal decidiu, no n.º 94 do despacho recorrido, que a ação de indemnização intentada pelas recorrentes, na medida em que era admissível, devia ser julgada improcedente por ser manifestamente desprovida de qualquer fundamento jurídico.

IV — Recurso e recurso subordinado

24. Com o seu recurso, as recorrentes concluem pedindo que o Tribunal de Justiça anule o despacho recorrido e remeta o processo ao Tribunal Geral, bem como que condene a Comissão nas despesas do presente processo e do processo T-174/06. As recorrentes apresentam sete fundamentos em apoio do seu recurso.

25. Na sua contestação, a Comissão responde a estes sete fundamentos de recurso.

26. Além disso, a Comissão interpõe um recurso subordinado relativo a um erro de direito, pedindo, designadamente, ao Tribunal de Justiça que, anule o despacho recorrido, na medida em que este declara a ação em primeira instância parcialmente admissível, que ponha fim ao litígio, julgando a referida ação totalmente inadmissível, e que, em qualquer caso, condene as recorrentes nas despesas dos dois processos.

V — Análise

27. Tendo em conta o seu caráter determinante, importa analisar em primeiro lugar o recurso subordinado interposto pela Comissão.

A — *Quanto ao recurso subordinado da Comissão*

1. Argumentação da Comissão

28. Com o seu recurso subordinado, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que clarifique a sua jurisprudência relativa à data a partir da qual o prazo de prescrição começa a correr para as ações de indemnização nos processos distintos daqueles em que a responsabilidade tem origem num ato normativo.

29. A título principal, a Comissão argumenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao decidir, nos n.os 46 e 47 do despacho recorrido, que a data a partir da qual o prazo de prescrição começa a correr no caso em apreço é aquela em que ocorreram os efeitos prejudiciais do ato. Recorda que foi estabelecido um regime específico no caso de a responsabilidade da União ter origem num ato normativo. Esta adaptação é explicada pela especificidade do prejuízo cuja fonte se encontra num ato normativo que só posteriormente produz efeitos em relação aos particulares, mas não é aplicável noutras situações em que a responsabilidade resulta designadamente de atos ou de factos materiais.

30. A título subsidiário, a Comissão alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao decidir, no n.º 47 do despacho recorrido, que a ação de indemnização sobre a qual era chamado a pronunciar-se era relativa a um contencioso com origem em atos individuais, na aceção do acórdão Holcim (Deutschland)/Comissão [6], apesar de não se tratar de um ato individual que produz efeitos obrigatórios em relação ao seu destinatário.

31. A título ainda mais subsidiário, a Comissão considera que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao modificar arbitrariamente os critérios adotados no acórdão Holcim (Deutschland)/Comissão, já referido. A Comissão considera que, no caso em apreço, o prazo de prescrição começa a correr a partir da data do facto prejudicial, a saber, a partir de 6 de julho de 1998, data da carta da Comissão, ou, o mais tardar, na data em que as recorrentes tomaram conhecimento da referida carta, a saber, a data das decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999 [7].

32. Além disso, quando os prejuízos invocados assumem um caráter continuado, a Comissão observa que, na prática, continua a ser possível intentar uma ação de indemnização, para efeitos de reparação, ainda que parcial, durante um período muito longo, até ao termo do quinto ano a contar do momento em que a recorrente apresentou queixa das últimas consequências prejudiciais do ato que é objeto de acusação. O prazo de prescrição deixa de ter por função impedir o exercício da ação, mas apenas limitar o montante do prejuízo reparável ao prejuízo sofrido durante os cinco anos que antecederam a propositura da ação.

6 — Acórdão de 19 de abril de 2007 (C-282/05 P, Colet., p. I-2941, n.º 29).

7 — No n.º 16 da contestação e recurso subordinado, a Comissão refere-se a 15 de julho de 1999. Parece-me, no entanto, que se trata de um erro datilográfico evidente e que se deve ler «15 de janeiro de 1999», como nos outros números do referido documento.

33. As recorrentes consideram que deve ser negado provimento ao recurso subordinado da Comissão.

2. Análise

34. No âmbito do recurso subordinado, o Tribunal de Justiça é chamado a verificar se o Tribunal Geral fez adequadamente correr o prazo de prescrição a partir do momento escolhido no despacho recorrido.

35. No que respeita ao início do prazo de prescrição, importa recordar que, em conformidade com o disposto no artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, «[a]s ações contra a União em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos após a ocorrência do facto que lhes tenha dado origem».

36. O início do prazo de prescrição de cinco anos foi especificado na jurisprudência para diferentes situações. Assim sendo, no tocante a situações em que a responsabilidade da União encontra a sua fonte num ato normativo, este prazo de prescrição não pode começar a correr antes de os efeitos danosos desse ato se terem produzido e, portanto, antes do momento em que os interessados tenham sofrido um prejuízo certo [8]. No caso do contencioso decorrente de atos individuais, o prazo de prescrição começa a correr quando a decisão tiver produzido os respetivos efeitos relativamente às pessoas a quem se dirige [9]. Nos outros casos, o referido prazo de prescrição não pode começar a correr antes de estarem preenchidos todos os requisitos a que está subordinada a obrigação de reparação e, nomeadamente, antes de o dano a reparar estar concretizado [10].

37. Importa fazer duas observações relativas, por um lado, às regras de contagem do prazo de prescrição e, por outro, ao início exato do mesmo.

38. Antes de mais, no que respeita às regras de contagem do prazo de prescrição, observe-se que, no despacho recorrido, o Tribunal Geral parte da ideia de que a data decisiva para analisar a questão de saber se o pedido de indemnização prescreveu ou não, é definida em função da data de propositura da ação. Nesta perspetiva, a data a tomar em consideração é de cinco anos antes da data de propositura da referida ação. Dado que esta foi proposta em 27 de junho de 2006, o Tribunal considerou a data de 27 de junho de 2001 como data de início do prazo de prescrição.

39. Ora, no presente caso, essa perspetiva baseada numa «cronologia invertida» não é desprovida de risco. Importa recordar que o artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça visa, pelo contrário, a ordem cronológica normal, ao definir o início do período de prescrição em função da data de ocorrência do facto que deu origem ao dano [11].

8 — V., neste sentido, acórdãos de 13 de novembro de 1984, Birra Wührer e o./Conselho e Comissão (256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81, 51/81 e 282/82,Recueil, p. 3693, n.º 15), e de 17 de julho de 2008, Comissão/Cantina sociale di Dolianova e o. (C-51/05 P, Colet., p. I-5341, n.º 54).

9 — V., neste sentido, acórdão Holcim (Deutschland)/Comissão, já referido (n.º 30).

10 — V. despachos do Tribunal Geral, de 4 de agosto de 1999, FratelliMurri/Comissão (T-106/98, Colet., p. II-2553, n.º 25); de 14 de setembro de 2005, Ehcon/Comissão (T-140/04, Colet., p. II-3287, n.º 53), e acórdão do Tribunal Geral, de 28 de setembro de 2010, C-Content/Comissão (T-247/08, n.º 53). Em contrapartida, a perda quotidiana dos juros calculados sobre o valor do dano não impede o decurso do referido prazo. Com efeito, desde que sejam calculados com base no valor do dano na data em que este se concretizou, os juros visam unicamente obter uma indemnização atualizada do dano sofrido e não podem ser confundidos com o facto que deu lugar à ação, na aceção do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, e que constitui o momento em que o prazo de prescrição começa a correr (v. n.º 28 do despacho Fratelli Murri/Comissão, já referido).

11 — Importa distinguir esta situação da que estava em causa no acórdão do Tribunal Geral, de 11 de janeiro de 2002, BiretInternational/Conselho (T-174/00, Colet., p. II-17, n.º 41). Com efeito, neste último, os efeitos danosos, alegadamente causados à recorrente, eram devidos à adoção e à manutenção em vigor do embargo de importação decidido pela Comunidade. Neste caso, o Tribunal precisou que, quando o prejuízo não tenha sido causado instantaneamente, mas tenha prosseguido quotidianamente durante um certo período, em consequência da manutenção em vigor de um ato ilegal, a prescrição do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça aplica-se, em função da data do ato interruptivo, ao período anterior em mais de cinco anos a esta data, sem afetar os direitos nascidos no decurso de períodos posteriores. Ora, não é isso que acontece no presente caso.

40. Por conseguinte, importa identificar o ato ou acontecimento imputável a uma instituição da União que é suscetível de fazer correr o prazo de prescrição. A este respeito, cumpre observar o que se segue.

41. A Comissão considera que, no caso em apreço, o prazo de prescrição começa a correr a partir da data do facto prejudicial, isto é, a partir da carta da Comissão, de 6 de julho de 1998, ou, em quaisquer circunstâncias, a partir da data em que os recorrentes tomaram conhecimento desta carta, ou seja, a das decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999.

42. Segundo a apresentação dos factos determinados pelo Tribunal Geral, a data da carta da Comissão, de 6 de julho de 1998, parece corresponder à primeira data em que a Comissão interveio neste processo.

43. O efeito danoso, presumindo-o demonstrado, pode efetivamente ser associado à carta da Comissão de 6 de julho de 1998. Ora, não se trata nem de um ato normativo, nem de um ato individual, nem, aliás, de um ato recorrível. O Tribunal de Justiça já teve oportunidade de analisar este tipo de documentos no processo Nutral/Comissão [12]. Especificou que, nesse caso, se trata de uma forma específica de cooperação entre a Comissão e um Estado-Membro. É possível caracterizá-la como sendo uma recomendação da Comissão ao Estado-Membro, que se traduz em obrigações concretas dos operadores económicos afetados, individualizados pela adoção de uma decisão nacional.

44. Assim, apesar de a carta da Comissão, de 6 de julho de 1998, estar na origem dos prejuízos invocados pelas recorrentes, é também evidente que, atenta a natureza e o caráter incompleto deste documento, a mesma, por si só, não era suscetível de, no presente caso, fazer correr o prazo de prescrição. A referida carta teve necessariamente que ser concretizada e individualizada por outras medidas, a saber, no presente caso, as decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999. Estas concretizaram portanto o alegado prejuízo, ao fixarem a obrigação de restituição e ao individualizarem as recorrentes. A contar da receção das referidas decisões, as recorrentes estavam plenamente informadas da situação e das consequências financeiras suscetíveis de resultar da mesma. O efeito prejudicial da carta da Comissão de 6 de julho de 1998 só se manifestou com a alteração da posição jurídica das recorrentes no direito nacional, no seguimento da receção das decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999. Assim, no caso vertente, há que considerar a data de receção das decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999 como início do prazo de prescrição, no que respeita à efetivação da responsabilidade da União.

45. Assim sendo, o prazo de prescrição, que começou a correr em janeiro de 1999, terminou cinco anos mais tarde, a saber, em janeiro de 2004. O objetivo deste prazo consiste em fixar antecipadamente um período durante o qual a responsabilidade da União pode ser invocada. Qualquer pessoa que pretendesse pôr em causa a responsabilidade da União devido à carta da Comissão, de 6 de julho de 1998, a que se seguiram as decisões de recuperação, de 15 de janeiro de 1999, adotadas pelas autoridades italianas, devia agir durante o período de cinco anos subsequente à receção das referidas decisões. O único meio efetivo de interromper este prazo era a propositura de uma ação. Com efeito, o artigo 340.º TFUE não impede o recurso ao Tribunal de Justiça para obter a declaração de princípio da responsabilidade da União por danos iminentes e previsíveis com um grau suficiente de certeza, mesmo que o prejuízo não possa ainda ser quantificado com precisão [13].

46. Em consequência, no presente caso, o início do prazo de prescrição deve ser fixado na data em que as recorrentes tomaram conhecimento das respetivas decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999.

12 — Acórdão de 23 de novembro de 1995 (C-476/93 P, Colet., p. I-4125, n.º 30).

13 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de junho de 1976, Kampffmeyer e o../Comissão e Conselho (56/74 a 60/74, Colet., p. 315, n.º 6); de 14 de janeiro de 1987, Zuckerfabrik Bedburg e o./Conselho e Comissão (281/84, Colet., p. 49, n.º 14), e despacho do Tribunal Geral de 14 de dezembro de 2005, Arizona Chemical e o./Comissão (T-369/03, Colet., p. II-5839, n.º 106).

47. Ora, como já indiquei, o prazo de prescrição de cinco anos, que começou a contar em janeiro de 1999, aquando da receção das decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999, terminou em janeiro de 2004. Por conseguinte, a ação, intentada em 27 de junho de 2006 no Tribunal Geral, deve ser considerada intempestiva.

48. Cumpre pois, dar provimento ao recurso subordinado da Comissão, negando-lhe provimento quanto ao restante, uma vez que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.os 46 e 47 do despacho recorrido, que, no caso em apreço, o prazo de prescrição apenas começou a contar quando efetivamente ocorreu o prejuízo subsequente à carta da Comissão, de 6 de julho de 1998, e uma vez que o Tribunal Geral qualificou a renovação anual das apólices de seguro-fiança como acontecimentos prejudiciais distintos, suscetíveis de prolongar o prazo de prescrição.

49. Por conseguinte, o Tribunal Geral também cometeu um erro de direito, no n.º 75 do despacho recorrido, ao declarar a ação parcialmente admissível.

50. Tendo em conta o que precede, proponho que o Tribunal de Justiça:

— quanto ao recurso subordinado, anule o despacho recorrido na medida em que este declara a ação em primeira instância parcialmente admissível; e

— julgue a ação em primeira instância improcedente por ser totalmente inadmissível.

B — *Quanto aos seis primeiros fundamentos do recurso principal*

51. Com o seu recurso da decisão do Tribunal Geral, as recorrentes invocam fundamentos relativos, respetivamente, ao caráter contraditório da fundamentação, a uma violação da jurisprudência comunitária, a uma violação do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a uma desvirtuação dos argumentos invocados e a um erro de direito.

52. Na medida em que proponho que seja dado provimento ao recurso subordinado da Comissão e que a ação seja julgada improcedente, por ser totalmente inadmissível, dado que é intempestiva, não é necessário analisar os seis primeiros fundamentos do recurso principal no acórdão.

53. É por conseguinte apenas a título subsidiário, e no intuito de ser exaustivo, que os analisarei. Além disso, na medida em que os segundo, terceiro e quarto fundamentos são relativos aos lucros cessantes e aos danos morais, há que tratá-los em conjunto.

1. Quanto ao primeiro fundamento

54. O primeiro fundamento do recurso principal das recorrentes é relativo ao caráter contraditório da fundamentação e a uma violação da jurisprudência comunitária no que respeita à distinção entre o critério processual relativo ao início do prazo de prescrição e a verificação da existência dos requisitos da responsabilidade.

55. Segundo as recorrentes, o Tribunal, no n.º 55 do despacho recorrido, não teve erradamente em conta a decisão da Comissão, de 3 de outubro de 2006. Com efeito, até ao momento de adoção desta decisão, as recorrentes encontravam-se numa situação de incerteza jurídica quanto à existência e ao montante do prejuízo sofrido, que só se concretizou definitivamente em 2006. As recorrentes alegam que o Tribunal, no n.º 56 do despacho recorrido, também se baseou erradamente numa confusão entre o critério processual relativo ao início do prazo de prescrição e à verificação da existência dos requisitos da responsabilidade.

56. Segundo as recorrentes, o Tribunal Geral devia ter considerado a data de 3 de outubro de 2006, em que a Comissão adotou a decisão de encerramento do processo.

57. Por conseguinte, as recorrentes alegam que o prazo de prescrição começou a contar muito depois da concretização dos prejuízos.

58. Ora, esta análise deve ser rejeitada por diversas razões.

59. Antes de mais, resulta dos articulados das próprias recorrentes que estas sofreram prejuízos muito antes da decisão da Comissão, de 3 de outubro de 2006. Referem, a título exemplificativo, a subscrição das apólices de seguro-fiança, que ocorreu em 1999, que implicou o pagamento dos prémios nas datas indicadas nas referidas apólices. A este respeito, não se pode sustentar, de forma válida, que, apesar da existência de um prejuízo, presumindo-a demonstrada, o prazo de prescrição só começa a correr sete anos mais tarde, em 2006. Assim, a data pertinente não pode ser a proposta pelas recorrentes.

60. Além disso, o prazo de prescrição não corre a partir do momento em que o ato que provocou o dano é suprimido da ordem jurídica. Foi o que o Tribunal de Justiça recordou no acórdão Holcim (Deutschland)/Comissão [14], a propósito de uma decisão anulada pelo juiz da União, ao observar que é indiferente, para efeitos do começo da contagem do prazo de prescrição, que a atuação ilegal da União tenha sido reconhecida por uma decisão judicial.

2. Quanto ao segundo fundamento

61. As recorrentes alegam, quanto à prescrição dos pedidos relativos às despesas com assistência ou consultoria jurídica e às despesas com pessoal suportadas pelas mesmas, que a fundamentação do despacho recorrido é notoriamente contraditória e que o Tribunal Geral violou jurisprudência constante.

62. Este fundamento deve julgado improcedente. O Tribunal qualificou, com justeza, no n.º 71 do despacho recorrido, o prejuízo constituído por despesas com assistência ou consultoria jurídica e pelas despesas com pessoal suportadas pelas recorrentes como um prejuízo com caráter instantâneo e deduziu daí o caráter intempestivo da ação, quanto a este aspeto. As recorrentes confundem o prazo aplicável à propositura da ação e a ocorrência do prejuízo. Se o Tribunal de Justiça acolher a minha análise relativa ao início do prazo de prescrição, a ação de indemnização devia ter sido intentada, o mais tardar, em janeiro de 2004, também quanto aos prejuízos supramencionados, o que não aconteceu [15].

3. Quanto aos terceiro, quarto e quinto fundamentos

63. Os terceiro, quarto e quinto fundamentos são relativos ao prejuízo alegadamente sofrido a título de lucros cessantes e de danos morais.

64. Com o seu terceiro fundamento, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral desvirtuou argumentos e violou o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, ao declarar inadmissível o pedido de indemnização dos danos sofridos pelas recorrentes a título de lucros cessantes.

14 — Já referido (n.º 31).

15 — Mesmo que esse pedido fosse admissível, hesito seriamente em admitir a possibilidade de exigir que a Comissão suporte as despesas jurídicas atinentes aos processos nos tribunais nacionais, uma vez que é no âmbito do processo nacional que deve ser decidido quem suporta as referidas despesas (v., a este respeito, acórdão de 16 de julho de 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comissão, C-481/07 P, n.os 20 a 26).

65. Além disso, segundo o quarto fundamento, o Tribunal Geral violou a jurisprudência e utilizou uma fundamentação manifestamente ilógica no que respeita à prescrição do pedido de indemnização por danos morais.

66. Finalmente, com o quinto fundamento, as recorrentes alegam que o Tribunal violou o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral e a jurisprudência em matéria de danos morais, e que a fundamentação do Tribunal Geral é manifestamente ilógica, na medida em que este último entendeu que o pedido de indemnização por danos morais é, em qualquer caso, inadmissível.

67. Em primeiro lugar, no que respeita à admissibilidade dos pedidos de reparação por alegados lucros cessantes e danos morais, os argumentos das recorrentes também não podem ser acolhidos. O Tribunal rejeitou os pedidos, nos n.os 74 e 80 do despacho recorrido, baseando-se no seu caráter abstrato. Devido à sua falta de precisão, não eram conformes com o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Ora, é facto assente que, segundo a jurisprudência, são necessárias provas bastantes em apoio de pedidos de reparação por lucros cessantes e por danos morais. Com efeito, também para este tipo de danos, incumbe às recorrentes provar tanto a existência deste prejuízo como dos elementos em que se baseia a avaliação [16].

68. Além disso, no que respeita ao caráter alegadamente continuado do dano moral invocado, foi adequadamente que o Tribunal o excluiu, nos n.os 77 e 78 do despacho recorrido.

4. Quanto ao sexto fundamento

69. Com o seu sexto fundamento, as recorrentes argumentam que o Tribunal cometeu um erro de direito quanto ao requisito de causalidade, ao concluir no sentido da falta de nexo de causalidade entre o comportamento de que a Comissão é acusada e o prejuízo alegado, no que respeita ao pedido de reparação do prejuízo resultante do pagamento dos prémios correspondentes à subscrição das apólices de seguro-fiança, na medida em que o referido pedido foi julgado admissível.

70. A Comissão, por sua vez, considera que, em quaisquer circunstâncias, o fundamento é manifestamente desprovido de qualquer fundamento jurídico.

71. A este respeito, há que observar que o fundamento é relativo à única parte da ação que foi declarada admissível pelo Tribunal Geral. No entanto, se o Tribunal de Justiça seguir a minha análise relativa ao início do prazo de prescrição, o despacho recorrido deverá, de qualquer forma, ser anulado quanto a este aspeto, com base no recurso subordinado interposto pela Comissão.

72. Para todos os efeitos, observe-se, quanto ao nexo de causalidade, que foi adequadamente que o Tribunal Geral considerou, por analogia com o acórdão Holcim (Deutschland)/Comissão, já referido, no n.º 92 do despacho recorrido, que a opção de subscrever uma apólice de seguro-fiança foi deixada à livre apreciação das recorrentes e que nenhum caráter obrigatório resultava da adoção das decisões de recuperação de 15 de janeiro de 1999. Com efeito, se as recorrentes tivessem optado pelo reembolso imediato das subvenções à exportação, teriam evitado o pagamento das despesas associadas à subscrição das referidas apólices. E, como a Comissão observou na audiência, nesse caso, os montantes em causa teriam sido restituídos às recorrentes acrescidos de juros. Assim sendo, o sexto fundamento é manifestamente desprovido de qualquer fundamento, pelo que proponho que seja igualmente julgado improcedente.

16 — V. Acórdão SELEX Sistemi Integrati/Comissão, já referido (n.º 37). É, contudo, verdade que, em certos processos relativos ao pessoal das instituições da União, o Tribunal e o Tribunal da Função Pública da União Europeia acolheram esses pedidos sem, no entanto, especificarem sempre em pormenor os critérios tidos em consideração para efetuar o cálculo.

73. Consequentemente, nenhum dos seis fundamentos referidos no n.º 51 das presentes conclusões é procedente. Cumpre, pois, em quaisquer circunstâncias, rejeitá-los como improcedentes.

C — *Quanto ao sétimo fundamento*

74. Com o seu último fundamento, as recorrentes pedem ao Tribunal de Justiça que anule o despacho recorrido por violação do princípio do prazo razoável do processo.

75. A título principal, as recorrentes argumentam que, atendendo às origens factuais e processuais do caso em apreço, não há lugar à aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, nos casos de duração excessiva do processo perante o Tribunal Geral, subordina a possibilidade de obter a anulação da decisão deste à demonstração de que a duração excessiva do processo teve efeitos sobre a resolução do litígio, sem prejuízo da possibilidade de obter a reparação dos prejuízos causados pela duração excessiva do processo, de acordo com os artigos 235.°CE e 288.°CE.

76. A título subsidiário, as recorrentes afirmam que, em qualquer caso, a duração excessiva do processo teve efeitos sobre a decisão final do mesmo.

77. A Comissão opõe-se a todos estes argumentos invocando a sua inadmissibilidade.

78. Saliento que o fundamento relativo à ultrapassagem de um prazo de decisão razoável, no que respeita ao processo perante o Tribunal Geral, não foi invocado perante este [17]. Com efeito, as recorrentes não tiveram a oportunidade de o fazer perante o Tribunal Geral, tendo em conta que este se pronunciou através de despacho, sem que tenha havido audiência.

79. Cabe recordar que, embora a não observância de um prazo razoável para proferir a sua decisão, por parte do Tribunal Geral, seja suscetível, admitindo que esteja demonstrada, de dar origem a um pedido de indemnização através de ação proposta pelo recorrente contra a União nos termos das disposições conjugadas dos artigos 268.° TFUE e 340.°, segundo parágrafo, TFUE, o artigo 113.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça dispõe que, no âmbito de um recurso, os pedidos do recorrente devem ter por objeto a anulação, total ou parcial, do acórdão do Tribunal Geral e, sendo caso disso, o provimento, no todo ou em parte, dos pedidos apresentados em primeira instância [18]. Ora, isso não acontece no presente caso.

80. No entanto, se a não observância de um prazo razoável para proferir a decisão teve efeitos sobre a solução do litígio no Tribunal Geral, isso pode ser invocado em apoio de um fundamento de anulação no âmbito de um recurso. Ora, no presente caso, na falta de qualquer indício de que a duração do processo tenha tido efeitos sobre a solução do litígio, o fundamento relativo ao facto de a tramitação no Tribunal Geral ter ultrapassado as exigências do respeito do prazo razoável não pode levar à anulação do despacho por este proferido e, portanto, deve ser julgado inadmissível [19].

81. Nestas condições, o pedido de anulação que as recorrentes apresentaram através do sétimo fundamento no âmbito do presente recurso deve ser julgado inadmissível.

17 — V., a este respeito, acórdão de 16 de julho de 2009, Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland/Comissão (C-385/07 P, Colet., p. I-6155, n.º 195).

18 — Acórdão de 9 de setembro de 2008, FIAMM e o./Conselho e Comissão (C-120/06 P e C-121/06 P, Colet., p. I-6513, n.º 205).

19 — Acórdão FIAMM e o./Conselho e Comissão, já referido (n.ºs 203 e 211).

VI — Conclusão

82. Em conclusão, proponho ao Tribunal de Justiça que decida do seguinte modo:

1) É anulado o despacho do Tribunal Geral, de 4 de setembro de 2009, Inalca e Cremonini/Comissão (T-174/06), na parte em que declarou, no n.º 75, a ação admissível no que respeita aos pedidos de reparação do dano material constituído pelos prejuízos causados pelo pagamento dos prémios correspondentes à subscrição das apólices de seguro-fiança e devidos a partir de 27 de junho de 2001.

2) É negado provimento ao recurso principal e ao recurso subordinado, quanto ao restante.

3) É julgada totalmente improcedente a ação intentada no Tribunal Geral pela Inalca SpA-Industria Alimentari Carni e pela Cremonini SpA no processo T-174/06, por inadmissível.

4) A Inalca SpA-Industria Alimentari Carni e a Cremonini SpA são condenadas nas suas próprias despesas e nas despesas da Comissão Europeia, tanto em primeira instância como no presente recurso.