

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)
23 de Novembro de 2004*

No processo T-166/98,

Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl, com sede em Dolianova (Itália),

Cantina Trexenta Soc. coop. rl, com sede em Senorbì (Itália),

Cantina sociale Marmilla — Unione viticoltori associati Soc. coop. rl, com sede em Sanluri (Itália),

Cantina sociale S. Maria La Palma Soc. coop. rl, com sede em Santa Maria La Palma (Itália),

Cantina sociale del Vermentino Soc. coop. rl Monti-Sassari, com sede em Monti (Itália),

representadas por C. Dore e G. Dore, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrentes,

* Língua do processo: italiano.

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por F. Ruggeri Laderchi e A. Alves Vieira e, em seguida, por A. Alves Vieira e L. Visaggio, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido destinado a obter, respectivamente e em alternativa, nos termos dos artigos 173.º e 175.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 230.º CE e 232.º CE), a anulação da carta da Comissão de 31 de Julho de 1998, que recusa o pagamento directo às recorrentes das ajudas à destilação preventiva para a campanha vitícola de 1982/1983, e a declaração da existência de uma omissão ilícita da Comissão ou, subsidiariamente, em aplicação do artigo 178.º do Tratado CE (actual artigo 235.º CE), a reparação do prejuízo alegadamente sofrido pelas recorrentes devido à actuação da Comissão,

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

composto por: J. Pirrung, presidente, A. W. H. Meij e N. J. Forwood, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após as audiências de 14 de Setembro de 2000 e de 10 de Fevereiro de 2004,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

- 1 O Regulamento (CEE) n.º 337/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 54, p. 1; EE 03 F15 p. 160), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2144/82 do Conselho, de 27 de Julho de 1982 (JO L 227, p. 1; EE 03 F26 p.18), prevê, no seu artigo 11.º, n.º 1, que pode ser aberta em cada campanha vitícola uma destilação preventiva dos vinhos de mesa e dos vinhos próprios para a preparação de vinho de mesa.
- 2 Segundo o sexto considerando do Regulamento n.º 2144/82, com vista a melhorar o rendimento dos produtores em causa, mostrou-se indicado assegurar aos mesmos, sob certas condições, um preço mínimo garantido para o vinho de mesa e, com este fim, prever, nomeadamente, a possibilidade de o produtor entregar o vinho de mesa da sua própria produção à destilação ao preço mínimo garantido ou de ter acesso a qualquer outra medida adequada a decidir.
- 3 Em 15 de Setembro de 1982, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2499/82 que estabelece as disposições relativas à destilação preventiva para a campanha vitícola de 1982/1983 (JO L 267, p. 16).

- 4 O artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento dispõe que os produtores que desejem destilar os seus vinhos nos termos do artigo 11.º do Regulamento n.º 337/79 devem celebrar contratos de fornecimento com um destilador aprovado e submetê-los ao organismo nacional de intervenção. O artigo 1.º, n.º 3, deste mesmo regulamento, alterado, determina que estes contratos apenas produzem efeitos nos termos do referido regulamento se forem aprovados, o mais tardar até 20 de Março de 1983, pelo organismo de intervenção do Estado-Membro no qual se encontrava o vinho no momento da celebração do contrato.

- 5 O artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2499/82, alterado, impunha aos Estados-Membros a obrigação de comunicarem à Comissão, o mais tardar até 15 de Abril de 1983, as quantidades de vinho previstas nos contratos de destilação aprovados.

- 6 Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 2499/82, o vinho apenas pode ser destilado após a aprovação do contrato ou da declaração de que foi objecto.

- 7 O artigo 5.º, n.º 1, deste mesmo regulamento fixa o preço mínimo de compra dos vinhos entregues para destilação.

- 8 Segundo o oitavo considerando do Regulamento n.º 2499/82, este preço não permite normalmente uma comercialização nas condições de mercado dos produtos obtidos por destilação. Por conseguinte, o regulamento previu um mecanismo de compensação caracterizado pelo pagamento, por parte do organismo de intervenção, de uma ajuda cujo montante é definido no artigo 6.º, primeiro e segundo parágrafos, do referido regulamento.

- 9 Nos termos do décimo primeiro considerando deste regulamento, havia que prever que o preço mínimo assegurado aos produtores lhes fosse pago, regra geral, dentro de prazos que lhes permitissem retirar daquele um benefício comparável àquele que teriam obtido se se tratasse de uma venda comercial. Nestas condições, afigurou-se indispensável antecipar o mais possível o pagamento das ajudas devidas para a destilação em causa, garantindo simultaneamente, por meio de um regime de caução apropriado, o bom desenrolar das operações. A fim de permitir a essa medida alcançar plenamente o seu objectivo nos Estados-Membros, deviam igualmente ser previstas modalidades de pagamento das ajudas e dos adiantamentos adaptadas aos regimes administrativos dos diversos Estados-Membros.
- 10 O artigo 8.º do Regulamento n.º 2499/82 prevê que, para o pagamento do preço mínimo de compra dos vinhos e para o pagamento da ajuda por parte do organismo de intervenção, os Estados-Membros podem aplicar, à escolha, um dos processos previstos nos artigos 9.º e 10.º do mesmo regulamento. A República Italiana decidiu aplicar no seu território o processo previsto no artigo 9.º
- 11 O artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82 dispõe:

«1. O preço mínimo de compra previsto no artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, é pago pelo destilador ao produtor no prazo máximo de 90 dias a contar do dia da entrada na destilaria [da quantidade total de vinho ou, se for o caso, de cada lote de vinho].

2. No prazo máximo de 90 dias a contar da apresentação da prova de que a quantidade total de vinho prevista no contrato foi destilada, o organismo de intervenção pagará ao destilador a ajuda prevista no artigo 6.º

[...]

O destilador deve apresentar ao organismo de intervenção prova de que pagou o preço mínimo de compra previsto no artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, no prazo previsto no n.º 1 [...]. Caso esta prova não seja apresentada nos 120 dias seguintes à data de apresentação da prova prevista no primeiro parágrafo, os montantes pagos serão recuperados pelo organismo de intervenção [...]

12 O artigo 10.º do mesmo regulamento dispõe:

«1. No prazo máximo de 30 dias após a entrada na destilaria [da quantidade total de vinho ou, se for o caso, de cada lote de vinho], o destilador paga ao produtor, pelo menos, a diferença entre o preço mínimo de compra previsto no artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, e a ajuda prevista no artigo 6.º, n.º 1.

2. No prazo máximo de 30 dias após apresentação da prova de que a quantidade total de vinho prevista no contrato foi destilada, o organismo de intervenção paga ao produtor a ajuda prevista no artigo 6.º [...]

13 O artigo 11.º do Regulamento n.º 2499/82, alterado, dispõe:

«1. O destilador, no caso previsto no artigo 9.º, ou o produtor, no caso previsto no artigo 10.º, pode pedir que lhe seja pago um montante igual à ajuda prevista no artigo 6.º, primeiro parágrafo, a título de adiantamento, na condição de que tenha sido prestada uma caução igual a 110% do referido montante em nome do organismo de intervenção.

2. Esta caução é prestada sob a forma de uma garantia dada por um estabelecimento que corresponda aos critérios fixados pelo Estado-Membro ao qual pertence o organismo de intervenção.

3. O adiantamento é pago, o mais tardar, 90 dias após a apresentação da prova da prestação da caução e, em qualquer caso, após a data da aprovação do contrato ou da declaração.

4. Sem prejuízo do disposto no artigo 13.º, a caução prevista no n.º 1 só é liberada se, o mais tardar em 30 de Novembro de 1983, for produzida prova,

— de que a quantidade total de vinho prevista no contrato foi destilada,

— e, se o adiantamento tiver sido pago ao destilador, de que este pagou ao produtor o preço mínimo de compra previsto no artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo [...]

No entanto, se as provas referidas no primeiro parágrafo forem produzidas após a data fixada no mesmo parágrafo, mas até 1 de Junho de 1984, o montante a liberar é igual a 80% da caução, sendo a diferença considerada perdida.

Caso as provas não sejam produzidas até 1 de Junho de 1984, a caução é considerada totalmente perdida.»

- 14 Segundo o artigo 13.º do Regulamento n.º 2499/82, quando, devido a caso fortuito ou por razões de força maior, o vinho não possa, no todo ou em parte, ser destilado, o destilador ou o produtor informará imediatamente desse facto o organismo de intervenção. Nesse caso, este organismo pagará a ajuda prevista no artigo 6.º em relação à quantidade de vinho que tenha efectivamente sido destilada.
- 15 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 352/78 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1978, relativo à atribuição das cauções, fianças ou garantias constituídas no âmbito da política agrícola comum que se consideram perdidas (JO L 50, p. 1; EE 03 F13 p. 249), as cauções referidas no artigo 1.º consideradas perdidas serão lançadas na totalidade em dedução das despesas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) pelos serviços ou organismos pagadores dos Estados-Membros.

Factos na origem do litígio

- 16 As recorrentes, cooperativas vitícolas, são produtoras de vinho na Sardenha (Itália). No quadro da destilação preventiva relativa à campanha de 1982/1983, celebraram contratos de fornecimento de vinho com uma destilaria aprovada, a Distilleria Agricola Industriale de Terralba (a seguir «DAI»). Estes contratos foram aprovados pela Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (organismo de intervenção italiano, a seguir «AIMA»), em conformidade com o disposto no artigo 1.º do Regulamento n.º 2499/82.
- 17 Decorre das facturas apresentadas pelas recorrentes, que indicam expressamente o montante do «prémio da AIMA» («premio AIMA» ou «premio comunitario, a carico della AIMA») incluído no preço mínimo de compra fixado pelo Regulamento n.º 2499/82 e a pagar pela DAI pelo vinho entregue para destilação preventiva a título da campanha de 1982/1983, que o montante da ajuda comunitária ascendia a 169 328 945 liras italianas (ITL) para um preço mínimo de compra de 247 801 380 ITL, incluindo o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), relativamente ao vinho entregue pela Cantina sociale di Dolianova (factura de

18 de Abril de 1983), a 102 145 631 ITL para um preço mínimo de compra de 149 483 181 ITL, IVA incluído, em relação ao vinho entregue pela Cantina Trexenta (factura de 30 de Abril de 1983), a 346 391 958 ITL para um preço mínimo de compra de 506 921 061 ITL, IVA incluído, relativamente ao vinho entregue pela Cantina sociale Marmilla (factura de 28 de Fevereiro de 1983), a 215 084 906 ITL para um preço mínimo de compra de 316 505 762 ITL, IVA incluído, em relação ao vinho entregue pela Cantina sociale Santa Maria La Palma (facturas de 30 de Março de 1983 e de 20 de Abril de 1983) e a 33 908 702 ITL para um preço mínimo de compra de 54 812 419 ITL, IVA incluído, relativamente ao vinho entregue pela Cantina sociale del Vermentino (factura de 10 de Maio de 1983).

- 18 Segundo as informações fornecidas pelas recorrentes e não contestadas pela Comissão, o vinho foi entregue entre os meses de Janeiro e Março de 1983 e a destilação teve lugar no prazo prescrito pelas disposições do artigo 4.º do Regulamento n.º 2499/82. O prazo previsto no artigo 9.º, n.º 1, deste regulamento para o pagamento do preço mínimo de compra do vinho pelo destilador expirou no mês de Junho de 1983, uma vez que as últimas entregas de vinho foram efectuadas no mês de Março de 1983.
- 19 Em 22 de Junho de 1983, a DAI pediu à AIMA que procedesse, em cumprimento do artigo 11.º do Regulamento n.º 2499/82, ao pagamento antecipado da ajuda comunitária relativa ao vinho que tinha sido entregue, nomeadamente pelas recorrentes, e destilado. Para este efeito, a DAI prestou a caução prescrita, igual a 110% do montante da ajuda, mediante uma apólice emitida pela Assicuratrice Edile SpA (a seguir «Assedile») a favor da AIMA. Esta caução ascendia a 1 169 040 262 ITL.
- 20 Em 10 de Agosto de 1983, a AIMA procedeu ao pagamento, a título de adiantamento da ajuda comunitária, do montante de 1 062 763 876 ITL a favor da DAI, em conformidade com o artigo 11.º do Regulamento n.º 2499/82.
- 21 Devido a dificuldades financeiras, a DAI não pagou, consoante o caso, total ou parcialmente, aos produtores, entre os quais as recorrentes, que tinham entregue vinho destinado à destilação.

- 22 Em 17 de Outubro de 1983, a DAI pediu a sua admissão ao processo de gestão controlada previsto pela legislação italiana em matéria de falências. Tendo o órgão jurisdicional seguidamente chamado a pronunciar-se, a saber, o Tribunale d'Oristano (Itália) dado provimento a este pedido, a DAI suspendeu a totalidade dos seus pagamentos, incluindo os que permaneciam em dívida aos produtores que lhe tinham entregue o vinho.
- 23 Não obstante estar informada do início do referido processo, a AIMA pediu à DAI a restituição da ajuda comunitária, com dedução dos montantes regularmente pagos aos produtores acima referidos, pelo facto de a DAI não lhe ter fornecido, no prazo prescrito pelo artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2499/82, a prova do pagamento aos outros produtores do preço mínimo de compra do vinho no prazo de 90 dias após a entrada na destilaria previsto no artigo 9.º, n.º 1, deste regulamento. Não tendo a DAI restituído a ajuda, a AIMA exigiu à Assedile o pagamento do montante da caução.
- 24 A pedido da DAI, o Pretore de Terralba (Itália) proferiu, em 26 de Julho de 1984, um despacho de medidas provisórias que proíbe a Assedile de pagar a caução à AIMA. Fixou à DAI um prazo de 60 dias para propor a acção principal.
- 25 Em Setembro de 1984, a DAI propôs essa acção no Tribunale civile de Roma (Itália). Pediu, nomeadamente, ao referido tribunal que declarasse que os produtores eram os destinatários finais da caução, no limite das quantias que ainda lhes deveriam ser pagas, e, subsidiariamente, que os direitos da AIMA pudessem, quando muito, ser exercidos sobre o montante residual do preço que a DAI ainda não tinha pago aos produtores. Alegou nesse processo que tinha pago aos produtores cerca de metade do montante do adiantamento que lhe tinha sido pago pela AIMA, sem ter, porém, afirmado perante o tribunal — conforme este último refere na sua decisão de 27 de Janeiro de 1989 — que tinha efectuado esses pagamentos no prazo prescrito pelo Regulamento n.º 2499/82 (v. n.º 30, *infra*). A DAI sugeriu que fossem submetidas ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais relativas à interpretação dos regulamentos comunitários aplicáveis. Não lhe era imputável qualquer incumprimento, por força da impossibilidade, em que alegadamente se encontrava, de realizar a totalidade dos

pagamentos. Sustentou que a caução se destinava a garantir o pagamento do preço mínimo de compra aos produtores, na proporção da produção entregue, no caso de o destilador não cumprir as suas obrigações. Observou que, segundo as disposições comunitárias em vigor, se a ajuda fosse devolvida à AIMA, deveria ser restituída ao órgão comunitário competente. As hipóteses dos produtores, titulares de um direito subjectivo ao pagamento da ajuda, seriam assim comprometidas por força de actos de terceiros (ou seja, de actos de uma entidade diferente da DAI).

26 A Assedile e a AIMA constituíram-se partes nos autos e os produtores em causa — a saber as recorrentes, uma outra cooperativa vitícola e um consórcio de cooperativas vitícolas — intervieram no mesmo processo.

27 Decorre da decisão de 27 de Janeiro de 1989 do Tribunale civile de Roma que, segundo a AIMA, dos doze contratos de compra de vinho celebrados pela DAI e aprovados em conformidade com o disposto no artigo 1.º do Regulamento n.º 2499/82, a DAI apenas apresentou prova, nos termos indicados pela regulamentação comunitária, do pagamento do preço mínimo de compra a três produtores, no montante total de 111 602 075 ITL. A AIMA concluiu que, à excepção desses três produtores, a DAI não tinha pago o preço mínimo de compra aos produtores, que não tinha, em qualquer caso, provado que esse pagamento tinha ocorrido no prazo prescrito no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2499/82 e, por último, que não tinha apresentado esta prova no prazo prescrito no artigo 9.º, n.º 2, do referido regulamento. A AIMA salientou que, nesta situação, «a caução era considerada totalmente perdida a seu favor nos termos do artigo 11.º do regulamento já referido e que, em consequência, os produtores não pagos só podiam fazer valer os seus direitos em relação à destilaria [...]». Por conseguinte, formulou um pedido reconvenicional destinado a obter a condenação da Assedile a pagar-lhe a caução até ao montante de 1 047 084 185 ITL, acrescido de juros.

28 Os intervenientes no processo no Tribunale civile de Roma aderiram à tese da DAI (v. n.º 25, *supra*). Sustentaram que as quantias que foram objecto da caução prestada pela Assedile lhes eram devidas na proporção do vinho entregue. Em consequência,

pediram ao Tribunale civile de Roma que declarasse que a Assedile tinha a obrigação de lhes pagar o montante dos seus créditos sobre a DAI não pagos, acrescido da correcção monetária e dos juros, e, a título subsidiário, que a AIMA era obrigada a pagar-lhes estas quantias. Em particular, as recorrentes afirmaram que o montante dos seus créditos por pagar, resultante dos contratos aprovados em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 2499/82, ascendia a 106 571 589 ITL no caso da Cantina sociale di Dolianova, a 79 483 181 ITL no caso da Cantina Trexenta, a 506 921 061 ITL no caso da Cantina sociale Marmilla, a 192 954 189 ITL no caso da Cantina sociale Santa Maria La Palma e a 54 812 419 ITL no caso da Cantina sociale del Vermentino.

29 Entretanto, por decisão de 27 de Fevereiro de 1986, o Tribunale d'Oristano declarou a falência da DAI.

30 Na sua decisão de 27 de Janeiro de 1989, o Tribunale civile de Roma declarou o seguinte:

«Em última análise, o Regulamento [...] n.º 2499/82 confere o direito às ajudas na condição de que os prazos e as condições estritamente fixados sejam respeitados, tendo o desrespeito destes prazos e condições como consequência a recuperação parcial ou total da ajuda paga antecipadamente.

Os destiladores são — segundo o processo adoptado pela [República Italiana] [processo previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82] — os destinatários da ajuda, sendo os produtores de vinho e de uvas os destinatários finais da mesma.

Decorre das considerações precedentes que o regulamento em causa é fácil de interpretar e que não é necessário submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

[...]

No que se refere às relações entre a Assedile e a AIMA, [a apólice da caução emitida pela Assedile] prevê, no artigo 2.º das condições gerais de seguro, que a Assedile garante à AIMA, até ao montante seguro (isto é, 1 169 040 262 ITL), o reembolso das quantias eventualmente devidas à AIMA pela parte contratante [DAI], enquanto restituição total ou parcial do adiantamento pago pela AIMA, no caso de se verificar a inexistência do direito à ajuda excepcional à destilação em relação à totalidade ou a uma parte das quantidades constantes do pedido de pagamento antecipado ou do contrato de destilação.

Por seu lado, o artigo 3.º prevê que a AIMA deve dirigir o pedido de restituição da quantia indevidamente cobrada à DAI, a qual tem a obrigação de pagar o montante reclamado no prazo de 15 dias. Se, no termo deste prazo, o pedido ficar sem efeito, a AIMA pode pedir o pagamento do referido montante à companhia [Assedile], que deve efectuar este pagamento no prazo de 15 dias após a recepção do pedido, sem que possa opor qualquer excepção.

Nos termos do artigo 4.º, a companhia [Assedile] fica subrogada, no limite do montante pago, em todos os direitos, fundamentos e acções da AIMA contra a parte contratante e os seus sucessores.

As cláusulas contratuais supramencionadas são claras e fáceis de interpretar: é, em particular, facto assente que a garantia é prestada a favor da AIMA e não a favor de outras pessoas como os produtores e que, portanto, estes não beneficiam de qualquer direito face à Assedile sobre a quantia garantida.

Também resulta claramente da redacção do artigo 3.º, que estabelece a obrigação de a companhia [Assedile] pagar num prazo de 15 dias após a recepção do pedido de pagamento do beneficiário não pago, a impossibilidade de a seguradora opor excepções ao beneficiário.

Mesmo que se considere que a verificação da inexistência (total ou parcial) do direito à ajuda à destilação é prévia a todo e qualquer reembolso, não existe dúvida de que este direito se extinguiu pelo facto de a demandante DAI ter desrespeitado os prazos e as condições previstas no regulamento comunitário.

Com efeito, é facto assente que a destilaria demandante não cumpriu as suas obrigações a três títulos distintos: 1) não pagou (como se infere da falta de prova do pagamento no processo) o preço mínimo aos produtores, à excepção de 110 795 870 ITL; 2) não pagou as ajudas aos produtores no prazo de 90 dias após a entrada do vinho na destilaria (prazo que expirava em Junho de 1983) e, em qualquer caso, 3) não provou antes de 1 de Junho de 1984 que tinha realizado os pagamentos. A sanção prevista para estes incumprimentos consiste na perda total da caução.

Acresce que o tribunal não pode aceitar as justificações invocadas pela destilaria para se desculpar dos pagamentos não efectuados (impossibilidade de realizar os pagamentos devido à sua sujeição ao regime de gestão controlada e o respeito do princípio da igualdade entre os credores), uma vez que o termo dos prazos para efectuar os referidos pagamentos (Junho de 1983) e para restituir a ajuda (Julho de 1983) é anterior à data em que decidiu pedir a sua sujeição ao regime de gestão controlada (Outubro de 1983).

[...]

Por conseguinte, a AIMA tem direito à restituição, ao abrigo das disposições comunitárias já referidas, do montante, até ao limite de 110%, da ajuda paga a título de adiantamento, com dedução da ajuda cujo pagamento efectivo tenha sido provado, isto é, 1 047 084 185 ITL (montante total dos contratos cuja prova de pagamento não foi produzida, acrescido de 10% — ou seja, 1 046 277 980 ITL —, ao qual acresce a diferença entre a ajuda cuja prova de pagamento foi produzida e a ajuda paga a título de adiantamento — ou seja, 806 205 ITL).

Importa observar que a DAI nunca contestou estes montantes: apesar de afirmar ter pago aos produtores cerca de metade das ajudas obtidas, nunca invocou nem, *a fortiori*, provou que tinha pago essas ajudas nos prazos previstos no Regulamento n.º 2499/82.

[...]

Não é inoportuno precisar que a destilaria demandante não se pode legitimamente queixar do facto de as adegas cooperativas que entregaram a sua produção encontrarem dificuldades na realização dos seus créditos, uma vez que ela própria criou as condições do seu incumprimento, ao recorrer ao processo de falência imediatamente após ter obtido as ajudas comunitárias a pagar aos produtores.

As adegas cooperativas poderão — tal como a seguradora, se decidir actuar em sub-rogação — obter a satisfação dos seus créditos no quadro do processo de falência, conjuntamente com os restantes credores e no respeito do princípio da igualdade entre os credores.»

31 Em 27 de Setembro de 1989, quatro recorrentes — com excepção da Cantina sociale del Vermentino — interpuseram recurso desta decisão para o tribunal de recurso de Roma. Por acórdão de 19 de Novembro de 1991, o tribunal de recurso julgou o pedido inadmissível, pelo facto de as recorrentes não terem notificado regularmente da petição de recurso o liquidatário judicial («la curatela fallimentare») da DAI, mas a própria DAI, já falida, e de não terem, em seguida, repetido correctamente a notificação no prazo que lhes tinha sido fixado pelo magistrado a quem coube a instrução do processo («il consigliere istruttore»).

- 32 Neste espaço de tempo, em 16 de Janeiro de 1990, a Assedile pagou as quantias devidas à AIMA.
- 33 Por acórdão de 28 de Novembro de 1994, o Supremo Tribunal italiano negou provimento ao recurso interposto pelas quatro recorrentes já referidas do acórdão do tribunal de recurso. Como fundamento do seu recurso, estas últimas alegaram, nomeadamente, que tinham interposto recurso da decisão já referida do Tribunale civile de Roma, destinado a obter a declaração do seu carácter erróneo, não relativamente à DAI, mas somente em relação à AIMA e à Assedile.
- 34 As cinco recorrentes reclamaram regularmente os seus créditos sobre a DAI no âmbito do seu processo de falência.
- 35 Por carta de 22 de Janeiro de 1996, as recorrentes pediram à AIMA o pagamento dos créditos por elas detidos sobre a DAI, sustentando que a AIMA tinha enriquecido ilegítimamente com a recepção da caução.
- 36 A AIMA indeferiu esta reclamação, observando que a caução lhe pertencia e que os produtores não dispunham contra ela de nenhuma acção directa para realizar os créditos que detinham sobre a DAI.
- 37 Em 16 de Fevereiro de 1996, as recorrentes intentaram no Tribunale civile de Cagliari (Itália) uma acção contra a AIMA, com fundamento em enriquecimento sem causa.

- 38 Em 13 de Novembro de 1996, as recorrentes dirigiram uma queixa à Comissão, em que denunciavam a pretensa violação pela AIMA da regulamentação comunitária, em particular do Regulamento n.º 2499/82, e pediam, nomeadamente, à Comissão que convidasse a AIMA e a República Italiana a reembolsar-lhes os montantes que não tinham recebido a título de ajudas comunitárias para a campanha vitícola de 1982/1983.
- 39 Por carta de 25 de Junho de 1997, a Comissão informou as recorrentes de que, em 16 de Janeiro de 1990, a Assedile tinha pago o montante da caução, acrescido de juros, à AIMA. Acrescentou que, segundo o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 352/78, as cauções consideradas perdidas devem ser deduzidas das despesas do FEOGA pelo organismo de intervenção em causa ou, por outras palavras, devem ser contabilizadas a favor do FEOGA. A Comissão esclareceu que os seus serviços iriam proceder às averiguações necessárias, nomeadamente junto da AIMA, a fim de determinar o destino efectivo do montante da caução adquirida pela AIMA.
- 40 Na sequência das suas averiguações junto da AIMA, a Comissão informou as recorrentes, por carta de 8 de Dezembro de 1997, que a AIMA a tinha informado do facto de ter recebido, em 21 de Fevereiro de 1991, o título de pagamento («il vaglia»), no montante de 1 047 084 185 ITL, emitido por conta da Assedile em 16 de Janeiro de 1990 e que tinha contabilizado este montante — «provavelmente correspondente ao montante da caução» — a favor do FEOGA no exercício de 1991.
- 41 Por carta de 23 de Janeiro de 1998, recebida na Comissão em 5 de Fevereiro de 1998, as recorrentes pediram a esta instituição que lhes pagasse a quantia correspondente ao montante dos créditos que detinham sobre a DAI, pelo facto de a caução adquirida pela AIMA ter sido restituída ao FEOGA. Afirmaram decorrer da finalidade do Regulamento n.º 2499/82, destinado a favorecer os produtores de vinho, que estes deviam ser considerados os destinatários efectivos e únicos da ajuda prevista por este regulamento. A escolha deixada ao Estado-Membro em causa entre os processos de pagamento da ajuda pelo organismo de intervenção, previstos, respectivamente, nos artigos 9.º e 10.º do mesmo regulamento, não é susceptível de comprometer esta finalidade. Em particular, no processo previsto no artigo 9.º do regulamento já referido, a caução prestada pelo destilador tem em vista garantir a

regularidade da operação de destilação preventiva na sua totalidade, nomeadamente no que se refere ao pagamento efectivo da ajuda aos produtores. Qualquer interpretação diferente constitui, no seu entender, uma violação do princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 6.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 12.º CE). Esta análise é confirmada pelos regulamentos sucessivos da Comissão que estabelecem as disposições relativas à destilação preventiva para as campanhas vitícolas seguintes e que prevêm expressamente que, quando o destilador não tenha pago o preço mínimo de compra ao produtor, este pode pedir directamente ao organismo de intervenção o pagamento da ajuda.

- 42 Por carta de 31 de Julho de 1998, assinada pelo director-geral da Direcção-Geral de Agricultura da Comissão e recebida pelas recorrentes em 14 de Agosto de 1998 (a seguir «carta controvertida»), a Comissão indeferiu este pedido. Alegou que, no processo de pagamento da ajuda ao destilador aplicável no caso em apreço, a ajuda beneficiava, em primeiro lugar, o destilador, a fim de lhe permitir compensar o elevado preço de compra do vinho. A caução foi prestada a favor da AIMA e os produtores não podem invocar qualquer direito sobre o seu montante. A opção deixada ao Estado-Membro em causa entre este processo, previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82, e o processo de pagamento directo da ajuda ao produtor, previsto no artigo 10.º deste regulamento, não pode conduzir a interpretar uniformemente estas duas disposições no sentido de que os produtores são sempre os beneficiários da ajuda. Por outro lado, a Comissão sustentou que esta diferença de regime não é contrária ao princípio da igualdade de tratamento, na medida em que é explicada por diferenças factuais (regimes administrativos diferentes e número variável de produtores consoante os Estados-Membros, que podem justificar, em certos Estados-Membros, a centralização do pagamento da ajuda nos destiladores). A Comissão salientou que, na sua decisão de 27 de Janeiro de 1989, que transitou em julgado, o Tribunale civile de Roma não reconheceu o direito de crédito das recorrentes sobre a caução. Inferiu daqui que, dado que as recorrentes não dispunham de qualquer direito ao montante da caução recebida pela AIMA, esse direito também não pode ser constituído após este montante ser restituído à Comissão. A título subsidiário, a Comissão observa que a aprovação pela AIMA dos contratos celebrados entre as recorrentes e a DAI não altera a natureza privada destes contratos, pelo que as pretensas obrigações da Comissão face às recorrentes têm natureza extracontratual. Em consequência, qualquer acção contra a Comunidade está actualmente prescrita, por força do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, visto que o montante da caução foi pago à AIMA em 16 de Janeiro de 1990 e restituído ao FEOGA no exercício de 1991.

- 43 Por outro lado, segundo as respostas escritas das recorrentes às questões do Tribunal, foi suspensa a instância na acção por enriquecimento sem causa instaurada no Tribunale civile de Cagliari para que as partes chegassem a um acordo amigável sobre a compensação das despesas, na sequência dos resultados das averiguações da Comissão referidas no n.º 40, *supra*. Com efeito, uma vez que estas averiguações revelaram que a AIMA tinha — contrariamente ao que havia afirmado antes do início do processo já referido e durante o mesmo — restituído ao FEOGA o montante da caução, este processo tinha perdido, segundo as recorrentes, qualquer interesse, na medida em que se afigurava actualmente que não podia ter existido um enriquecimento por parte da AIMA.
- 44 Por último, numa resposta escrita a uma questão do Tribunal, as recorrentes indicaram que o processo de falência tinha sido concluído no decurso do ano de 2000 e que intervieram na partilha na qualidade de credoras privilegiadas devido ao seu estatuto de cooperativa agrícola, em conformidade com o artigo 2751.º-A, n.º 5, alínea a), e o artigo 2776.º do Código Civil italiano. Nesta partilha, as recorrentes obtiveram o pagamento de 39% do montante dos seus créditos reconhecidos sobre a DAI. No termo desta partilha, o montante dos créditos não satisfeitos ascendia a 72 797 022 ITL no que se refere à Cantina sociale di Dolianova, a 54 412 685 ITL no que se refere à Cantina Trexenta, a 350 554 208 ITL no caso da Cantina sociale Marmilla, a 133 888 664 ITL no caso da Cantina sociale Santa Maria La Palma e a 37 212 737 ITL no caso da Cantina sociale del Vermentino.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 45 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 12 de Outubro de 1998, as recorrentes interpuseram o presente recurso.

46 Após a apresentação da contestação, o Tribunal, por carta do secretário de 25 de Fevereiro de 1999, convidou as recorrentes a cingirem a sua contestação à questão da admissibilidade do recurso. Estas anuíram a este pedido.

47 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— «declarar ilegal, nos termos dos artigos 173.º e/ou 175.º do Tratado CE, a decisão da Comissão de 31 de Julho de 1998 [...], bem como qualquer acto referido na decisão ou, em qualquer caso, que a fundamente ou com ela coordenado ou conexo [...]»;

— «declarar que [as recorrentes] têm direito a receber a ajuda comunitária que não lhes foi paga pela DAI em tempo útil, na sequência da falência desta última e cujo montante foi recuperado pela AIMA [...] e restituído ao FEOGA [...]»;

— «condenar igualmente a Comissão, se for o caso, a título de enriquecimento sem causa e/ou de reparação dos danos nos termos do artigo 178.º do Tratado CE, a pagar às [recorrentes indemnizações de montante equivalente aos montantes dos seus créditos sobre a DAI não pagos, especificados na petição], eventualmente acrescidos de juros legais a partir de 1 de Janeiro de 1992 ou, pelo menos, a partir de 23 de Janeiro de 1998, data de envio à Comissão do pedido de pagamento [...]»;

— «condenar a recorrida nas despesas».

48 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso inadmissível;

- a título subsidiário, negar provimento ao recurso;

- condenar as recorrentes nas despesas.

49 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Segunda Secção) decidiu dar início à fase oral do processo sem ordenar medidas de instrução.

50 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 14 de Setembro de 2000.

51 Na mesma audiência, as recorrentes desistiram do seu segundo pedido.

52 No final da audiência de 14 de Setembro de 2000, o presidente da Segunda Secção deu por encerrada a fase oral do processo e suspendeu a instância pelo prazo de três meses com vista a que as partes reconsiderassem as suas posições.

- 53 Por carta de 14 de Dezembro de 2000, a Comissão fez saber que não tinha sido encontrada uma via que permitisse uma solução amigável do litígio.
- 54 Por decisão de 18 de Setembro de 2001, o Tribunal reabriu a fase oral, a fim de colocar um certo número de questões escritas às partes, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal. A Comissão respondeu a essas questões por articulado entrado na Secretaria do Tribunal em 16 de Novembro de 2001. As recorrentes apresentaram as suas observações a essas respostas por articulado entrado na Secretaria do Tribunal em 27 de Junho de 2003.
- 55 Entretanto, a composição da Segunda Secção do Tribunal tinha sido modificada na sequência do termo do mandato de um membro do Tribunal.
- 56 O Tribunal (Segunda Secção) convocou as partes para uma segunda audiência e convidou as recorrentes a responder por escrito a novas questões antes da data da audiência. As recorrentes satisfizeram este pedido por articulado entrado na Secretaria do Tribunal em 5 de Janeiro de 2004.
- 57 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 10 de Fevereiro de 2004.

Questão de direito

A — *Quanto à admissibilidade do recurso de anulação e da acção por omissão*

Argumentos das partes

- 58 Em primeiro lugar, a Comissão sustenta que o pedido de anulação fundado no artigo 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE) é

inadmissível, visto que a carta controvertida, com data de 31 de Julho de 1998, não tem carácter decisório. Nesta carta, a Comissão não recusou o pagamento dos montantes pedidos, mas indicou simplesmente que não tinha poderes para actuar ou adoptar uma decisão em relação ao pagamento solicitado. Na sua opinião, este poder pertence aos organismos nacionais de intervenção, aos quais incumbe o pagamento das ajudas previstas no Regulamento n.º 2499/82.

59 O único elemento decisório contido na carta controvertida diz respeito ao arquivamento do processo. Ora, no entender da Comissão, tratava-se de uma decisão exclusivamente interna e administrativa que não afectava as recorrentes.

60 Em segundo lugar, a Comissão alega que o pedido fundado no artigo 175.º do Tratado CE (actual artigo 232.º CE) é igualmente inadmissível, pelo facto de as recorrentes não a terem previamente convidado a agir. Mesmo que se admita que a carta de 23 de Janeiro de 1998 pode ser considerada um convite a agir, o que é contestado pela Comissão, a presente acção por omissão foi intentada fora de prazo. Com efeito, contrariamente ao que é alegado pelas recorrentes, é o convite a agir que constitui o ponto de partida para os prazos processuais.

61 As recorrentes sustentam, em primeiro lugar, que o seu pedido de anulação é admissível. O teor da carta controvertida demonstra que esta tem carácter decisório, na medida em que, por um lado, indefere o seu pedido de 23 de Janeiro de 1998 e, por outro, arquiva o processo. As recorrentes alegam que o pedido de 23 de Janeiro de 1998 era claro, estava fundamentado de facto e de direito e era preempatório. Além disso, foi precedido de um longo processo de instrução. Na carta controvertida, a Comissão, na sequência da instrução em causa, indeferiu este pedido alegadamente com base em fundamentos de facto e de direito.

62 Por outro lado, mesmo que, contrariamente à tese das recorrentes, a carta controvertida não pudesse ser considerada uma verdadeira decisão, o pedido de

anulação é, ainda assim, admissível, na medida em que visa não só esta carta mas também «qualquer acto referido [nesta carta] ou, em qualquer caso, que a fundamente ou com ela coordenado ou conexo». Assim, deve, segundo as recorrentes, considerar-se que este pedido tem como objecto «a alegada medida negativa, que consiste na falta de decisão favorável do pedido formulado à época pelas cooperativas com base nos mesmos fundamentos». De acordo com as recorrentes, o pedido foi apresentado em conformidade com o disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, que prevê simplesmente que a petição deve conter «o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido».

- 63 Em segundo lugar, as recorrentes consideram que a acção que propuseram face à não «adopção da medida positiva pedida à Comissão», fundada no artigo 175.º do Tratado CE, é igualmente admissível. Alegam que o prazo de dois meses para a propositura de uma acção face à falta de tomada de posição de uma instituição comunitária, previamente convidada a agir, começa a correr a partir da data em que a inércia da instituição se manifesta. Segundo as recorrentes, no caso em apreço, a inércia da Comissão manifestou-se após a carta da Comissão de 31 de Julho de 1998, que indefere o pedido formulado na carta de 23 de Janeiro de 1998. Anteriormente, a situação não era clara. Com efeito, por ocasião de contactos telefónicos com o advogado das recorrentes no mês seguinte à recepção, pela Comissão, do pedido supramencionado, um funcionário da Direcção-Geral de Agricultura tinha assegurado que o processo estava a ser examinado pelos serviços da Comissão e que seria adoptada uma decisão antes do fim do Verão de 1998. As recorrentes propuseram ao Tribunal que, sendo necessário, notificasse para depor como testemunha o Sr. Petrucci, a fim de verificar os factos alegados.

Apreciação do Tribunal

Quanto à admissibilidade do recurso de anulação

- 64 A fim de apreciar, em primeiro lugar, a admissibilidade do recurso de anulação, importa examinar a natureza da carta controvertida. Com efeito, não basta que uma

carta tenha sido enviada por uma instituição comunitária ao seu destinatário em resposta a um pedido formulado por este último para que possa ser qualificada de decisão na acepção do artigo 173.º do Tratado (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE). Segundo jurisprudência assente, só constituem actos susceptíveis de recurso de anulação, nos termos do artigo 173.º do Tratado, as medidas que produzam efeitos jurídicos vinculativos de molde a afectar os interesses do recorrente, ao modificarem de forma caracterizada a sua situação jurídica (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1993, *Italsolar/Comissão*, C-257/90, *Colect.*, p. I-9, n.º 21; despachos do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Outubro de 1996, *Sveriges Betodlare e Henrikson/Comissão*, T-5/96, *Colect.*, p. II-1299, n.º 26, e de 11 de Dezembro de 1998, *Scottish Soft Fruit Growers/Comissão*, T-22/98, *Colect.*, p. II-4219, n.º 34).

- 65 No caso em apreço, importa, pois, verificar antes de mais se, no quadro jurídico em que se inscreve, a carta controvertida era susceptível de produzir esse tipo de efeitos, na medida em que indeferia o pedido das recorrentes destinado, no essencial, a que a Comissão lhes pagasse directamente o montante não recebido da ajuda comunitária prevista no Regulamento n.º 2499/82 para o vinho entregue com vista à destilação preventiva para a campanha vitícola de 1982/1983 (v. n.ºs 41 e 42, *supra*).
- 66 A este respeito, deve recordar-se a título liminar que, nos termos das regras que regem as relações entre a Comunidade e os Estados-Membros, cabe a estes, na falta de disposição em contrário do direito comunitário, assegurar no seu território o cumprimento da legislação comunitária, nomeadamente no quadro da política agrícola comum. Mais especificamente, a aplicação das disposições comunitárias relativas às organizações comuns de mercado é da competência dos organismos nacionais designados para este efeito. Os serviços da Comissão não têm qualquer competência para tomar decisões de aplicação das referidas disposições (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Outubro de 1993, *Nutral/Comissão*, T-492/93 e T-492/93 R, *Colect.*, p. II-1023, n.º 26, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, *Oleifici Italiani e Fratelli Rubino/Comissão*, T-54/96, *Colect.*, p. II-3377, n.º 51).

- 67 No caso em apreço, decorre do Regulamento n.º 2499/82 que, embora o encargo financeiro da operação de destilação preventiva deva, a final, ser suportado pela Comunidade, incumbe aos organismos nacionais de intervenção (no presente caso, a AIMA) assegurar, no seu território, a execução das operações de destilação preventiva, em conformidade com as disposições do referido regulamento.
- 68 Em especial, por força do Regulamento n.º 2499/82, são os organismos nacionais que:
- controlam e aprovam os contratos celebrados entre os produtores de vinho e os destiladores (artigo 1.º, n.º 3, e artigo 3.º do regulamento),
 - pagam a ajuda comunitária ou pagam sob certas condições, a título de adiantamento, um montante igual a esta ajuda (artigo 6.º, artigo 9.º, n.º 2, e artigo 11.º do regulamento),
 - recuperam, se for o caso, os montantes indevidamente pagos a título de ajudas ou de adiantamento sobre ajudas (artigo 9.º, n.º 2, e artigo 11.º, n.º 3, do regulamento).
- 69 Em contrapartida, o Regulamento n.º 2499/82 não atribui qualquer competência à Comissão para intervir na execução de operações de destilação preventiva pelos organismos nacionais de intervenção. Com efeito, resulta deste regulamento que a Comissão apenas podia tomar conhecimento das operações realizadas por estes organismos nacionais, na medida em que o artigo 21.º do referido regulamento obrigava os Estados-Membros a comunicar a esta instituição, dentro dos prazos

prescritos, as quantidades de vinho previstas nos contratos de destilação aprovados, as quantidades de vinho destiladas e as quantidades de produtos obtidas, bem como os casos em que o destilador não tivesse respeitado as suas obrigações e as medidas adoptadas em consequência desse desrespeito.

- 70 Neste quadro jurídico, a Comissão não tinha, em qualquer hipótese, competência para deferir um pedido, como o que lhe tinha sido dirigido no presente caso pelas recorrentes, destinado a obter o pagamento por esta instituição da ajuda alegadamente devida aos produtores de vinho nos termos do Regulamento n.º 2499/82.
- 71 Em consequência, o indeferimento deste pedido na carta controvertida e o concomitante arquivamento do processo não eram susceptíveis de modificar a situação jurídica das recorrentes. Esta carta é assim destituída de todo e qualquer carácter decisório e não constitui, portanto, um acto impugnável nos termos do artigo 173.º do Tratado, na medida em que recusa o pagamento às recorrentes da ajuda comunitária solicitada.
- 72 Por outro lado, deve igualmente ser apreciada a admissibilidade do pedido de anulação da carta controvertida na medida em que esta é susceptível de ser entendida no sentido de que indefere um pedido implícito das recorrentes destinado a obter uma rectificação das disposições do Regulamento n.º 2499/82, com vista a harmonizá-las com o princípio da igualdade de tratamento que invocam.
- 73 Com efeito, nesta carta, a Comissão não se limita a fornecer explicações relativas à aplicação do regime de pagamento da ajuda comunitária pela AIMA, em obediência às disposições pertinentes do Regulamento n.º 2499/82, nomeadamente no que se refere à recepção pelo organismo nacional de intervenção, em caso de incumprimento das obrigações do destilador, da caução prestada por este último a fim de obter o pagamento, a título de adiantamento, do montante da ajuda.

- 74 A carta controvertida também contém uma tomada de posição da Comissão sobre a conformidade do regime de pagamento da ajuda instituída pelo artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82 com o princípio da igualdade de tratamento.
- 75 Quanto a esta questão, o Tribunal verifica que, mesmo admitindo que, por um lado, a carta das recorrentes de 23 de Janeiro de 1998 possa ser interpretada no sentido de que contém um pedido à Comissão para que proceda a uma rectificação retroactiva do Regulamento n.º 2499/82 a fim de garantir o pagamento da ajuda comunitária aos produtores em causa — o que não resulta, porém, expressamente da redacção desta carta das recorrentes — e que, por outro lado, a carta controvertida possa, por conseguinte, ser entendida no sentido de que indefere esse pedido, o pedido de anulação desta carta deve, não obstante, ser julgado inadmissível devido à ilegitimidade das recorrentes.
- 76 Com efeito, segundo jurisprudência assente, um recurso interposto por uma pessoa singular ou colectiva e dirigido contra a recusa da Comissão em efectuar uma rectificação retroactiva de um acto é inadmissível quando a rectificação solicitada devia ter sido adoptada sob a forma de um regulamento de alcance geral (despachos Sveriges Betodlares e Henrikson/Comissão, já referido, n.º 28, e Scottish Soft Fruit Growers/Comissão, já referido, n.º 41).
- 77 Ora, no caso em apreço, o Regulamento n.º 2499/82 é de alcance geral, uma vez que diz respeito a todos os produtores de vinho e destiladores na Comunidade e enuncia de forma geral e abstracta as disposições relativas à destilação preventiva para a campanha vitícola de 1982/1983. Nestas condições, a rectificação desse regulamento apenas podia, em qualquer hipótese, ter sido adoptada sob a forma de um regulamento de alcance geral.
- 78 Face a todas as considerações precedentes, o pedido de anulação da carta controvertida é inadmissível.

- 79 Na medida em que os pedidos das recorrentes se destinam igualmente a obter a anulação de qualquer acto referido na carta controvertida ou que a fundamente ou com ela coordenado ou conexo, basta salientar que estes pedidos carecem de precisão suficiente quanto ao seu objecto e são, por conseguinte, igualmente inadmissíveis, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, conforme é sustentado pela Comissão.
- 80 Em consequência, o recurso de anulação é integralmente inadmissível.

Quanto à admissibilidade da acção por omissão

- 81 No que se refere, em segundo lugar, à omissão ilícita que alegadamente constitui a abstenção da Comissão de adoptar uma decisão sobre a concessão da ajuda comunitária em apreço às recorrentes, basta recordar que a Comissão não era competente para adoptar uma decisão desta natureza, conforme já foi observado no n.º 70, *supra*. A acção por omissão fundada no artigo 175.º do Tratado CE (actual artigo 232.º CE) é, pois, inadmissível na parte em que visa sancionar essa abstenção, na medida em que a Comissão não pode ser criticada por se ter dessa forma absterido de dirigir às recorrentes um acto diferente de uma recomendação ou um parecer, na acepção do artigo 175.º, terceiro parágrafo, do Tratado (v., por exemplo, acórdão *Italsolar/Comissão*, já referido, n.º 30). Acresce que, mesmo que se admita que a carta das recorrentes de 23 de Janeiro de 1998, recebida na Comissão em 5 de Fevereiro de 1998, continha um convite claro à adopção de uma decisão relativa à concessão da ajuda em apreço às recorrentes, a presente acção, entrada em 12 de Outubro de 1998, é, em qualquer caso, intempestiva, como é alegado pela Comissão. Com efeito, de acordo com o artigo 175.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, a Comissão devia ter tomado posição até 5 de Abril de 1998 e a acção por omissão devia ter sido intentada, o mais tardar, em 15 de Junho de 1998, tendo em conta a dilação do prazo em razão da distância.

82 Além disso, deve observar-se que, mesmo supondo que a presente acção pudesse ser interpretada no sentido de que a omissão alegada reside na suposta recusa da Comissão em adoptar um regulamento que rectificasse retroactivamente o Regulamento n.º 2499/82, com o objectivo de garantir o pagamento da ajuda comunitária aos produtores em causa, esta acção deveria igualmente ser declarada inadmissível. Com efeito, no caso em apreço, a carta das recorrentes de 23 de Janeiro de 1998 não é susceptível de ser interpretada como um convite a agir, na acepção do artigo 175.º, segundo parágrafo, do Tratado, na medida em que as recorrentes não solicitam claramente nessa carta que a Comissão altere o Regulamento n.º 2499/82, com vista à sua harmonização com os princípios por elas invocados. Acresce que os particulares que não têm legitimidade para impugnar a legalidade de um acto regulamentar também não têm legitimidade para intentar no Tribunal de Justiça uma acção por omissão depois de terem dirigido um convite a uma instituição para adoptar um acto regulamentar (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Abril de 1988, Asteris e o./Comissão, 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, Colect., p. 2181, n.º 17). Ora, conforme já foi decidido (v. n.º 77, *supra*), a alteração do Regulamento n.º 2499/82 requer a adopção de um acto de alcance geral.

83 Em consequência, a acção por omissão deve ser declarada inadmissível.

B — *Quanto à acção de indemnização e à repetição do enriquecimento sem causa*

Quanto à admissibilidade da repetição do enriquecimento sem causa

84 Antes de mais, há que julgar inadmissíveis os pedidos subsidiários das recorrentes destinados a obter a condenação da Comissão a pagar-lhes as ajudas comunitárias em questão a título de repetição do enriquecimento sem causa, na medida em que o Tratado não prevê, entre as vias jurisdicionais que institui, a possibilidade de intentar uma acção por enriquecimento sem causa. No entanto, esta situação não

prejudica a eventual procedência do fundamento baseado na violação do princípio que proíbe o enriquecimento sem causa, na medida em que os pedidos subsidiários já referidos são susceptíveis de ser interpretados no sentido de que as recorrentes invocam, nomeadamente, este princípio em apoio do seu pedido de indemnização (v. n.ºs 159 a 164, *infra*).

Quanto à admissibilidade da acção de indemnização

Argumentos das partes

- 85 A Comissão invoca três fundamentos de inadmissibilidade da presente acção de indemnização. Em primeiro lugar, no âmbito da gestão das medidas de apoio previstas no quadro da política agrícola comum, não existe nenhuma relação directa entre a Comunidade e os operadores económicos. No caso em apreço, não existe assim um comportamento imputável à Comissão, pelo que as condições de recurso ao Tribunal de Justiça, previstas no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 288.º, segundo parágrafo, CE), não se encontram preenchidas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Maio de 1978, *Exportation des sucres/Comissão*, 132/77, Recueil, p. 1061, Colect., p. 379; de 12 de Dezembro de 1979, *Wagner Agrarhandel/Comissão*, 12/79, Recueil, p. 3657; e de 27 de Março de 1980, *Sucrimex e Westzucker/Comissão*, 133/79, Recueil, p. 1299).
- 86 A este respeito, a Comissão alega, em resposta a uma questão escrita do Tribunal, que as recorrentes não invocaram a ilegalidade do Regulamento n.º 2499/82 em apoio do seu pedido de indemnização. Unicamente impugnaram, nos tribunais nacionais e, em seguida, no Tribunal, a interpretação das disposições pertinentes deste regulamento adoptada pelas autoridades italianas e pela Comissão na sua carta de 31 de Julho de 1998.

- 87 Em segundo lugar, alega que as recorrentes gozam de uma protecção jurisdicional eficaz nos tribunais nacionais. Em particular, as recorrentes podiam ter intentado uma acção contra o organismo de intervenção nos tribunais nacionais para obter o pagamento, em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Abril de 1984, Unifrex/Comissão e Conselho (281/82, Recueil, p. 1969, n.º 11).
- 88 No caso em apreço, no quadro da sua acção por enriquecimento sem causa contra a AIMA, pendente no Tribunale civile de Cagliari, as recorrentes podem ainda sugerir ao juiz nacional que submeta uma questão prejudicial nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), a fim de permitir ao Tribunal de Justiça examinar a validade das disposições regulamentares em causa.
- 89 Na audiência de 10 de Fevereiro de 2004, em resposta às questões do Tribunal, a Comissão sublinhou que a ordem jurídica italiana prevê meios legais adequados para permitir que os produtores em causa obtenham a condenação da AIMA no pagamento do montante das ajudas comunitárias previstas no Regulamento n.º 2499/82. Os pedidos das recorrentes foram julgados improcedentes no Tribunale civile de Roma, uma vez que este processo tinha como objecto a caução prestada pela DAI a favor da AIMA e não o direito subjectivo à ajuda comunitária invocado pelas recorrentes. Por outro lado, as recorrentes, no contexto das suas relações quase contratuais com a AIMA, deviam ter instaurado uma acção contra este organismo para obter o pagamento em vez de uma acção por enriquecimento sem causa como a que foi intentada no Tribunale civile de Cagliari. Podia ter sido intentada uma acção para obter o pagamento nos tribunais nacionais, eventualmente fundada na pretensa ilegalidade do Regulamento n.º 2499/82, sem necessidade de aguardar a conclusão do processo de falência. Por último, o facto de o montante da caução ter sido restituído à Comissão — invocado pelas recorrentes para sustentar a admissibilidade da presente acção fundada em responsabilidade extracontratual — não privaria essa acção para obter o pagamento do seu efeito útil. Com efeito, não obstaria a que a AIMA fosse condenada pelo juiz italiano a pagar às recorrentes o montante da ajuda comunitária em apreço, na sequência de um reenvio prejudicial para apreciação da validade das disposições pertinentes do Regulamento n.º 2499/82, na hipótese de o Tribunal de Justiça se pronunciar pela ilegalidade de algumas destas disposições. A Comissão invocou a este respeito o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Abril de 2001, Coillte Teoranta/Comissão (T-244/00, Colect., p. II-1275).

- 90 Em terceiro lugar, a Comissão considera que os pedidos de indemnização são, em qualquer caso, inadmissíveis por força do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo no Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 53.º do mesmo Estatuto, segundo o qual as acções em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos a contar da ocorrência do facto que lhes tenha dado origem.
- 91 Este prazo de prescrição começou a correr a partir do momento em que as recorrentes tiveram conhecimento do facto que deu origem ao prejuízo. No presente caso, quer este facto consista na aplicação incorrecta da regulamentação comunitária quer na sua ilegalidade, as recorrentes tiveram conhecimento do mesmo o mais tardar no momento dessa aplicação. Nem a decisão do Tribunale civile de Roma de 27 de Janeiro de 1989 nem os posteriores acórdãos do tribunal de recurso de Roma e do Supremo Tribunal italiano podem ter interrompido esta prescrição.
- 92 Relativamente a esta questão, a recorrida recorda que o prejuízo invocado pelas recorrentes consiste na falta pagamento do preço do vinho vendido à DAI, preço esse que lhes devia ter sido pago, o mais tardar, em Junho de 1983. Por conseguinte, o pedido de indemnização diz respeito a factos que ocorreram em 1983. Uma vez que a acção apenas foi proposta em 12 de Outubro de 1998, este pedido encontra-se prescrito.
- 93 Caso se deva admitir — o que é contestado pela Comissão — que o prazo de prescrição corre a partir do momento em que se revela que as acções nos tribunais nacionais não podem ser julgadas procedentes, será necessário ter em conta a data de prolação da decisão do Tribunale civile de Roma, 27 de Janeiro de 1989. De facto, esta é a única decisão de mérito que afecta as recorrentes. O tribunal de recurso de Roma «negou provimento» ao recurso desta decisão porque esta não tinha sido notificada na forma devida, e o Supremo Tribunal italiano confirmou este acórdão. A Comissão compara esta irregularidade processual cometida pelas recorrentes no âmbito do processo de recurso à interposição intempestiva de um recurso após o termo do prazo prescrito. A acção em matéria de responsabilidade extracontratual já tinha, portanto, prescrito em Janeiro de 1994.

- 94 Quanto à afirmação das recorrentes de que o facto gerador do prejuízo sofrido consiste na contabilização do montante da caução pela AIMA a favor do FEOGA, a Comissão objecta que esta caução diz respeito às relações entre a DAI e a AIMA e não às relações entre as recorrentes e a DAI. Além disso, a operação contabilística relativa à caução diz respeito às relações entre o FEOGA e a AIMA, mas não tem qualquer relevância substancial quanto a eventuais direitos das recorrentes sobre a Comissão.
- 95 Segundo a Comissão, ainda que se admita que a contabilização da caução a favor do FEOGA constitui uma ilegalidade imputável à Comissão, o pedido de indemnização encontra-se prescrito. Com efeito, as recorrentes já tinham tido conhecimento desta contabilização num estágio anterior, na medida em que esta se encontra expressamente prevista na legislação comunitária. Além disso, na audiência de 10 de Fevereiro de 2004, a Comissão afirmou que se inferia da decisão do Tribunale civile de Roma de 27 de Janeiro de 1989 que a DAI tinha observado que a AIMA devia restituir a caução ao órgão comunitário competente.
- 96 Por seu turno, as recorrentes consideram que a presente acção em matéria de responsabilidade extracontratual não prescreveu nos termos do artigo 46.º do Estatuto.
- 97 As recorrentes alegam que a prescrição não pode ser oposta à vítima de um dano que apenas tenha podido tomar conhecimento do facto gerador desse dano numa data tardia e não tenha, por esse motivo, podido dispor de um prazo razoável para apresentar a sua petição antes do termo do prazo de prescrição (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Novembro de 1985, Adams/Comissão, 145/83, Recueil, p. 3539, n.º 50).
- 98 No caso em apreço, foi somente na sequência da carta da Comissão de 31 de Julho de 1998 que as recorrentes tiveram conhecimento do facto de a AIMA ter restituído, pelo menos parcialmente, o montante da caução à Comissão. Por conseguinte, pediram à Comissão que lhes pagasse o montante da ajuda comunitária em apreço a

título de repetição do enriquecimento sem causa ou de indemnização, nos termos dos artigos 178.º e 215.º do Tratado (respectivamente, actuais artigos 235.º CE e 228.º CE), do prejuízo por elas alegadamente sofrido.

99 Contrariamente ao que é alegado pela Comissão, as recorrentes não se encontravam em condições de saber se a ajuda em apreço seria contabilizada a favor do FEOGA. Foi apenas na sequência das suas averiguações junto da AIMA, após a queixa das recorrentes, que a própria Comissão foi informada desta restituição. Além disso, mesmo que a obrigação de restituição à Comissão do montante da caução resultasse da regulamentação comunitária, cuja interpretação, aliás, não é fácil, não está, de forma alguma, assente que esta obrigação tenha sido respeitada no caso em apreço, tendo em conta o comportamento da AIMA. Nas suas respostas escritas às questões do Tribunal e na audiência de 10 de Fevereiro de 2004, as recorrentes salientaram a este respeito que a AIMA nunca declarou que a caução seria restituída à Comissão. Defendeu, pelo contrário, antes e durante o processo no Tribunale civile de Cagliari, que tinha direito a reter o montante da caução.

100 Em todo o caso, mesmo que se considere que o facto gerador da acção de indemnização ocorreu em 31 de Dezembro de 1991, data em que a AIMA restituiu o montante da caução ao FEOGA, o prazo de cinco anos foi interrompido pela carta de 22 de Janeiro de 1996, através da qual as recorrentes pediram à AIMA que lhes pagasse a quantia correspondente às ajudas em causa, ou pela carta de 13 de Novembro de 1996, através da qual as recorrentes dirigiram uma queixa à Comissão com vista a obter este pagamento.

Apreciação do Tribunal

101 Há que examinar os três fundamentos de inadmissibilidade da acção de indemnização invocados pela Comissão, assentes, em primeiro lugar, na inimpu-

tabilidade do comportamento de que a Comunidade é acusada, em segundo lugar, na existência de meios processuais internos eficazes e, em terceiro lugar, na prescrição da acção por força do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

1. Quanto ao fundamento baseado na inimputabilidade do comportamento de que a Comunidade é acusada

102 Na medida em que a presente acção de indemnização diz respeito à aplicação de uma regulamentação comunitária cuja execução incumbe aos organismos nacionais competentes, como já foi decidido (v. n.º 67, *supra*), há que analisar, em conformidade com a jurisprudência, se a ilegalidade invocada pelas recorrentes como fundamento da presente acção emana de uma instituição comunitária e não pode ser considerada imputável ao organismo nacional (acórdãos do Tribunal de Justiça *Exportation des sucres/Comissão*, já referido, n.º 27; *Sucrimex e Westzucker/Comissão*, já referido, n.ºs 16 e 22 a 25; e de 26 de Fevereiro de 1986, *Krohn/Comissão*, 175/84, *Colect.*, p. 753, n.º 19).

103 Para este efeito, cumpre, antes de mais, identificar de modo preciso, no contexto jurídico e factual do presente litígio, o comportamento de que as recorrentes acusam Comissão e que as conduziu a intentarem, a título subsidiário, a presente acção nos termos do artigo 178.º do Tratado CE.

104 Embora, no contexto jurídico e factual excepcional do presente litígio, um operador económico prudente e avisado tivesse legitimamente podido desconhecer a inexistência da garantia de pagamento da ajuda em causa aos produtores em caso de insolvência do destilador (v. n.ºs 136 a 145, *infra*), a análise do regulamento revela que, no âmbito do regime de pagamento indirecto da ajuda aos produtores de vinho por intermédio do destilador, instituído pelo artigo 9.º desse regulamento, os produtores de vinho não dispunham, na falta de pagamento do preço mínimo de

compra do vinho entregue e destilado em conformidade com as disposições desse regulamento, de qualquer direito sobre a caução, prestada pelo destilador unicamente a favor do organismo de intervenção a fim de receber o montante da ajuda a título de adiantamento.

- 105 Acresce que, no âmbito do regime instituído pelo artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82, os produtores não beneficiavam do direito a receber directamente a ajuda comunitária em causa, mesmo em caso de insolvência do destilador, como a Comissão indicou, no essencial, na sua carta de 31 de Julho de 1998. Quanto a esta questão, a Comissão sustentou ainda nesta carta que a diferença entre os regimes instituídos, respectivamente, pelos artigos 9.º e 10.º deste regulamento não era contrária ao princípio da igualdade de tratamento.
- 106 Ora, deve observar-se que é pacífico, por um lado, que as recorrentes cumpriram todas as obrigações decorrentes dos seus contratos com a DAI, aprovados pela AIMA em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 2499/82 e, por outro lado, que as quantidades de vinho entregues pelas recorrentes foram destiladas nos prazos prescritos por este regulamento. Na sequência de dificuldades financeiras, a DAI não pagou às recorrentes o preço mínimo de compra previsto no Regulamento n.º 2499/82, que incluía a ajuda comunitária, ou apenas o pagou parcialmente.
- 107 Neste contexto, as recorrentes pedem, a título subsidiário, a indemnização do prejuízo resultante do não pagamento total ou parcial do preço mínimo de compra que, segundo elas, decorre das lacunas do regime de pagamento indirecto da ajuda comunitária previsto nas disposições pertinentes do regulamento em causa, conforme a Comissão referiu, aliás, na sua carta de 31 de Julho de 1998.
- 108 Com efeito, embora corresponda à verdade que, no tribunal nacional e na sua correspondência com a Comissão, as recorrentes contestaram a interpretação das disposições pertinentes do Regulamento n.º 2499/82 adoptada pela AIMA, sem colocarem expressamente em causa a regularidade dessas mesmas disposições, não

se limitaram, porém, a retomar estes fundamentos no Tribunal. Na sua petição, defenderam igualmente a título subsidiário que, caso se deva considerar que o Regulamento n.º 2499/82 conduziu à criação de uma desigualdade de tratamento entre os produtores dos diferentes Estados-Membros — consoante o regime de pagamento da ajuda comunitária escolhido pelos Estados-Membros que dispunham, por força do artigo 8.º do regulamento supramencionado, de uma opção entre dois regimes distintos previstos nos artigos 9.º e 10.º do regulamento —, este regulamento violava, portanto, de forma muito grave, nomeadamente, o princípio da igualdade de tratamento.

- 109 O Tribunal infere do que precede que o comportamento do qual a Comissão é acusada consiste essencialmente no facto de, no quadro do regime de pagamento da ajuda previsto no artigo 9.º — que difere neste ponto do regime previsto no artigo 10.º —, o Regulamento n.º 2499/82 não garantir, nomeadamente em caso de falência de um destilador, o pagamento aos produtores em causa da ajuda incluída no preço mínimo de compra para o vinho entregue a esse destilador e destilado em conformidade com as disposições do referido regulamento.
- 110 A ilegalidade assim invocada é, pois, imputável à Comissão, a autora do Regulamento n.º 2499/82.
- 111 Em particular, o argumento desta instituição comunitária, segundo o qual a aplicação do regime previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82 resulta da opção da República Italiana ao abrigo do artigo 8.º deste regulamento, não é de molde a conduzir a uma apreciação diferente, uma vez que a ilegalidade invocada vicia o próprio regulamento e não o comportamento do Estado-Membro em questão, que se limitou a aplicar correctamente este regulamento.
- 112 Mais precisamente, as recorrentes não contestam a legalidade do regime instituído pelo artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82 na parte em que prevê o pagamento indirecto da ajuda aos produtores por intermédio do destilador. As recorrentes denunciam, ao invés, as modalidades de execução deste regime previstas nas

disposições pertinentes do regulamento já referido, na medida em que essas modalidades não permitiam assegurar o pagamento da ajuda aos produtores em caso de insolvência do destilador. Ora, se o Estado-Membro optou pelo regime de pagamento indirecto da ajuda, cujo princípio não é, em si mesmo, contestado no caso em apreço, as autoridades nacionais competentes não dispunham de qualquer poder de apreciação relativamente às medidas a adoptar, em execução do Regulamento n.º 2499/82, se o destilador não pagasse a ajuda em causa aos produtores. No presente caso, a ilegalidade invocada resulta, portanto, directamente de uma pretensa lacuna deste regulamento e não da opção exercida pela República Italiana a favor do regime de pagamento indirecto da ajuda.

- 113 Em consequência, improcede o fundamento baseado na inimputabilidade do comportamento de que a Comunidade é acusada, no presente caso, a Comissão.

2. Quanto ao fundamento baseado na existência de meios processuais internos eficazes

- 114 Quanto a esta questão, há que observar a título liminar que, nos seus pedidos de indemnização, as recorrentes solicitam o pagamento de indemnizações equivalentes aos montantes dos seus créditos não pagos sobre a DAI, especificados na petição e acrescidos de juros de mora. Assim, deve verificar-se se a presente acção de indemnização constitui um uso indevido de processo tanto em relação aos meios processuais nacionais como relativamente às outras vias jurisdicionais comunitárias.
- 115 Segundo jurisprudência assente, a acção de indemnização, nos termos do artigo 178.º e do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, deve ser apreciada à luz do sistema de protecção jurisdicional dos particulares instituído pelo Tratado. Assim, quando uma pessoa se considere lesada pela aplicação regular de uma regulamentação comunitária que considera ilegal e o facto gerador do dano alegado seja, por isso, exclusivamente imputável à Comunidade, a admissibilidade dessa acção de indemnização pode, todavia, estar sujeita, em determinados casos, ao esgotamento das vias de recurso internas. Para que assim seja, é ainda necessário que essas vias de

recurso nacionais assegurem de modo eficaz a protecção dos direitos dos particulares interessados e sejam susceptíveis de conduzir à reparação do dano alegado (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 1981, Ludwigshafener Walzmühle e o./Conselho e Comissão, 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.ºs 8 e 9; Krohn/Comissão, já referido, n.ºs 27 e 28; de 29 de Setembro de 1987, De Boer Buizen/Conselho e Comissão, 81/86, Colect., p. 3677, n.º 9; e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Abril de 2003, Travelex Global and Financial Services e Interpayment Services/Comissão, T-195/00, Colect., p. II-1677, n.º 87).

- 116 Em particular, a admissibilidade de uma acção de indemnização fundada no artigo 178.º e no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado não pode estar sujeita ao esgotamento das vias de recurso internas quando, admitindo que a regulamentação comunitária criticada seja declarada inválida por um acórdão proferido a título prejudicial pelo Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, os órgãos jurisdicionais nacionais não possam, contudo, dar seguimento a uma acção para obter o pagamento — ou qualquer outra acção apropriada — sem intervenção prévia do legislador comunitário, devido à falta de uma disposição comunitária que autorize os organismos nacionais a pagar os montantes reclamados. Esta análise foi confirmada, de forma tácita ou expressa, pela jurisprudência (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schoeppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375; de 14 de Maio de 1975, CNTA/Comissão, 74/74, Colect., p. 183; de 4 de Outubro de 1979, Dumortier e o./Conselho, 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Recueil, p. 3091, n.º 6; Interquell Stärke-Chemie/Conselho e Comissão, 261/78 e 262/78, Recueil, p. 3045, n.º 6; Unifrex/Comissão, já referido, n.º 12; e De Boer/Conselho e Comissão, já referido, n.º 10).

- 117 Com efeito, na hipótese que acaba de ser evocada, o exercício dos respectivos direitos pelas pessoas que se consideram lesadas torna-se excessivamente difícil nos tribunais nacionais. Assim, seria contrário não somente à boa administração da justiça e à exigência de economia processual mas também à condição relativa à inexistência de uma via jurisdicional interna eficaz (v. n.º 115, *supra*) obrigar as pessoas interessadas a esgotar as vias de direito nacionais e a aguardar a decisão definitiva do seu pedido, após as instituições comunitárias em causa terem, sendo esse o caso, alterado ou completado as disposições comunitárias aplicáveis em execução de um acórdão proferido a título prejudicial pelo Tribunal de Justiça que

declare eventualmente a invalidade dessas disposições (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de Outubro de 1973, *Merkur Aussenhandels/Comissão*, 43/72, Recueil, p. 1055, n.º 6, Colect., p. 383, e de 19 de Outubro de 1977, *Ruckdeschel e o.*, 117/76 e 16/77, Recueil, p. 1753, n.º 13, Colect., p. 619; e, por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 2001, *Metallgesellschaft e o.*, C-397/98 e C-410/98, Colect., p. I-1727, n.º 106).

- 118 No presente caso, é forçoso concluir que, contrariamente ao que é alegado pela Comissão, as recorrentes não dispõem de uma protecção jurisdicional eficaz nos tribunais nacionais. Sem prejuízo da apreciação do eventual mérito das pretensões das recorrentes, cumpre notar que, no contexto jurídico do presente litígio, um órgão jurisdicional nacional só estará, em qualquer caso, autorizado a condenar a AIMA a pagar às recorrentes o montante das ajudas comunitárias em causa após uma eventual rectificação retroactiva do Regulamento n.º 2499/82, a qual exige eventualmente a adopção de um regulamento pela Comissão, conforme já foi decidido (v. n.º 77, *supra*). Com efeito, mesmo na hipótese de o Tribunal de Justiça declarar, se for o caso, num acórdão proferido a título prejudicial, a invalidade de certas disposições do regulamento acima referido, apenas a intervenção do legislador comunitário permitirá adoptar uma base jurídica que autorize esse pagamento, o que foi, aliás, reconhecido pela Comissão na sua contestação.
- 119 Nesta matéria, a argumentação da Comissão com base no despacho *Coillte Teoranta/Comissão*, já referido, proferido em sede de recurso de anulação e não de uma acção de indemnização como no presente caso, carece de pertinência.
- 120 Por conseguinte, o fundamento baseado na existência de meios processuais internos eficazes deve ser julgado improcedente.
- 121 Por outro lado, nesta mesma linha de raciocínio assente na distinção dos meios processuais, deve observar-se que, conforme as recorrentes confirmaram, de resto,

na sua réplica, a acção de indemnização apresenta carácter subsidiário em relação ao recurso de anulação e à acção por omissão, que foram igualmente propostos pelas recorrentes a fim de obter o pagamento das quantias em causa e cuja inadmissibilidade foi declarada pelo Tribunal (v. n.^{os} 80 e 83, *supra*).

122 A este respeito, o Tribunal considera oportuno recordar que, segundo jurisprudência assente, a acção de indemnização com base nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado foi instituída como uma via de recurso autónoma, que tem a sua função específica no âmbito de sistema das vias de recurso e que está sujeita a condições de exercício concebidas em função do seu objecto específico. Esta acção destina-se efectivamente à reparação, apenas no que se refere ao demandante, do prejuízo causado por uma instituição comunitária e não à supressão de uma determinada medida ou à verificação de uma omissão da instituição em causa. Seria, pois, contrário à autonomia desta acção, bem como à eficácia do sistema das vias de recurso instituído pelo Tratado, considerar que uma acção de indemnização é inadmissível pelo facto de poder conduzir, pelo menos para os demandantes, a um resultado comparável aos de um recurso de anulação ou de uma acção por omissão. É apenas no caso de uma acção de indemnização ter, na realidade, como objecto a revogação de uma decisão individual destinada aos demandantes e que se tenha tornado definitiva — tendo assim o mesmo objecto e o mesmo efeito de um recurso de anulação — que essa acção de indemnização poderia ser considerada um desvio de procedimento (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, Recueil, p. 325, n.º 6, Colect., p. 111; Zuckerfabrik Schoepfenstedt/Conselho, já referido, n.^{os} 3 a 5; Krohn/Comissão, já referido, n.^{os} 26, 32 e 33; bem como Interquell Stärke-Chemie/Conselho e Comissão, já referido, n.º 7; e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Setembro de 1996, Richco/Comissão, T-491/93, Colect., p. II-1131, n.^{os} 64 a 66; v., igualmente neste sentido, TEDH, acórdão SA Dangeville c. França de 16 de Abril de 2002, petição n.º 26677/97, *Colectânea dos acórdãos e decisões*, 2002-III, §§ 47 e 61).

123 Ora, esta situação não se verifica no caso em apreço, uma vez que a Comissão não tem qualquer competência para adoptar uma decisão individual no que se refere às ajudas em causa, conforme resulta das considerações precedentes (v. n.^{os} 70 e 71, *supra*).

124 Por todos os motivos expostos, a presente acção de indemnização não pode ser considerada um uso indevido de processo.

3. Quanto ao fundamento baseado na prescrição da acção de indemnização

— Observações preliminares

125 Segundo o artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, as acções contra a Comunidade em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos a contar da ocorrência do facto que lhes tenha dado origem. Esta prescrição interrompe-se pela apresentação de um pedido no tribunal comunitário ou de um pedido prévio dirigido pelo lesado à instituição competente da Comunidade, sendo certo que, neste último caso, a interrupção só se verifica se o pedido for seguido de uma petição apresentada dentro dos prazos fixados nos artigos para os quais remete o artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, a saber, no prazo de dois meses previsto no artigo 173.º do Tratado CE ou no prazo de quatro meses previsto no artigo 175.º do Tratado CE (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, Nölle/Conselho e Comissão, T-167/94, Colect., p. II-2589, n.º 30, e de 31 de Janeiro de 2001, Jansma/Conselho e Comissão, T-76/94, Colect., p. II-243, n.º 81).

126 No caso em apreço, antes mesmo de determinar o início do prazo de prescrição, o Tribunal considera oportuno observar liminarmente que, em qualquer caso, e contrariamente ao que é alegado pelas recorrentes, este prazo não foi interrompido nem pela carta que enviaram à AIMA, com data de 22 de Janeiro de 1996, nem pela carta que enviaram à Comissão, com data de 13 de Novembro de 1996. Com efeito, por um lado, é manifesto que nenhuma destas cartas constitui um pedido de indemnização dirigido à Comissão. Em particular, a carta de 13 de Novembro de 1996 contém uma queixa em relação à interpretação alegadamente irregular do Regulamento n.º 2499/82 feita pela AIMA. A carta não colocava em causa a regularidade deste regulamento ou, mais em geral, a actuação da própria Comissão (v. n.º 38, *supra*).

- 127 Por outro lado, as recorrentes não podem, em caso algum, invocar, para efeitos de interrupção da prescrição prevista no artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, as cartas acima referidas, na medida em que nenhuma dessas cartas foi seguida da propositura de uma acção no Tribunal nos prazos previstos neste artigo (v. n.º 125, *supra*).
- 128 Após estas considerações preliminares, há que determinar o início do prazo de prescrição da presente acção de indemnização.

— Existência de um prejuízo certo

- 129 O prazo de prescrição previsto no artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça não pode começar a correr antes de estarem preenchidas todas as condições a que está sujeita a obrigação de reparação. Estas condições são a existência de um comportamento ilegal das instituições comunitárias, a realidade do dano alegado e a existência de um nexo de causalidade entre este comportamento e o prejuízo invocado (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1982, Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 e 5/81, Recueil, p. 85, n.º 10; e acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Abril de 1997, Hartmann/Conselho e Comissão, T-20/94, Colect., p. II-595, n.º 107, e Jansma/Conselho e Comissão, já referido, n.º 76). A condição, acima referida, da existência de um prejuízo certo está preenchida quando o prejuízo é iminente e previsível com um grau suficiente de certeza, mesmo que não possa ainda ser quantificado com precisão (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1987, Zuckerfabrik Bedburg/Conselho e Comissão, 281/84, Colect., p. 49, n.º 14).
- 130 A este respeito, deve recordar-se que, estando em causa, como no vertente processo, casos em que a responsabilidade da Comunidade resulta de um acto normativo, o prazo de prescrição não pode começar a correr antes de se produzirem os efeitos danosos deste acto e, por conseguinte, antes do momento em que os interessados tenham sofrido um prejuízo certo (acórdão Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, já referido, n.º 10).

- 131 No caso em apreço, o Tribunal conclui, em consequência, que o prazo de prescrição começou a correr a partir do momento em que o prejuízo resultante do não pagamento total ou parcial da ajuda comunitária foi sofrido de forma certa pelas recorrentes.
- 132 Não é contestado por estas últimas que, segundo a economia do Regulamento n.º 2499/82, o preço mínimo de compra do vinho lhes devia ter sido pago pela DAI o mais tardar no final do mês de Junho de 1983, em cumprimento do artigo 9.º, n.º 1, deste regulamento, conforme foi salientado pela Comissão. Com efeito, nos termos desta disposição, este preço devia ser pago pelo destilador ao produtor o mais tardar 90 dias após a entrada do vinho na destilaria. Ora, no caso em apreço, é pacífico que os últimos fornecimentos de vinho tiveram lugar em Março de 1983 (v. n.º 18, *supra*).
- 133 Todavia, nas circunstâncias particulares do presente litígio, não é possível considerar que o prejuízo sofrido pelas recorrentes no final do mês de Junho de 1983, em virtude do não pagamento total ou parcial do preço mínimo de compra no prazo prescrito, apresenta um carácter certo desde esta data, isto é, que é iminente e previsível.
- 134 Com efeito, em 22 de Junho de 1983, a DAI solicitou à AIMA o pagamento a título de adiantamento do montante da ajuda comunitária em causa e prestou para esse efeito uma caução em nome do referido organismo, em conformidade com o artigo 11.º do Regulamento n.º 2499/82. Ora, não é contestado pelas partes que a DAI, após ter recebido este adiantamento em 10 de Agosto de 1983, pagou uma parte do seu montante a alguns dos produtores em questão, nomeadamente a determinadas recorrentes, como decorre dos dados fornecidos por estas em resposta às questões do Tribunal e como a DAI já tinha, aliás, afirmado no Tribunale civile de Roma (v. n.ºs 16, 19, 20, 25, 26 e 43, *supra*).

- 135 Além disso, em Setembro de 1984, a DAI tentou um processo no Tribunale civile de Roma destinado a obter, em particular, a declaração de que a caução era destinada a garantir o pagamento do preço mínimo de compra aos produtores em caso de incumprimento, pelo destilador, das suas obrigações. Os produtores em causa, entre os quais as recorrentes, intervieram no processo em apoio dos pedidos da DAI. Estes pedidos foram julgados improcedentes pela decisão do Tribunale civile de Roma de 27 de Janeiro de 1989 (v. n.^{os} 25, 26, 28 e 30, *supra*). Por acórdão do tribunal de recurso de Roma de 19 de Novembro de 1991, confirmado por acórdão do Supremo Tribunal italiano de 28 de Novembro de 1994, foi negado provimento ao recurso interposto da decisão por quatro das cinco recorrentes.
- 136 Ora, a fim de apreciar o carácter certo do prejuízo, há que ter em consideração estes processos, que dizem especificamente respeito ao destino da caução. Com efeito, não obstante a ineficácia dos meios processuais nacionais acima verificada pelo Tribunal (v. n.º 118, *supra*), deve reconhecer-se que, nas circunstâncias excepcionais do presente caso, era extremamente difícil a um operador económico prudente e avisado aperceber-se de que não podia obter o pagamento das ajudas em causa nos tribunais nacionais.
- 137 No caso em apreço, cumpre observar que a troca de correspondência entre as recorrentes e a AIMA, por um lado, e a Comissão, por outro, bem como os processos intentados nos tribunais italianos demonstram que, num primeiro momento, as recorrentes atribuíram claramente a recusa da AIMA a pagar-lhes a ajuda em causa a uma aplicação incorrecta do Regulamento n.º 2499/82 (v. n.^{os} 28, 35 a 38, 41 e 42, *supra*).
- 138 A este respeito, deve notar-se que a recusa referida *supra* da AIMA não se baseava nas disposições expressas do Regulamento n.º 2499/82, mas numa lacuna deste regulamento, na medida em que o mesmo não previa, no quadro do regime instituído pelo seu artigo 9.º, um mecanismo que assegurasse o pagamento da ajuda aos produtores em questão no caso de insolvência do destilador. Por outro lado, o artigo 11.º do regulamento acima referido fazia depender o pagamento da ajuda ao destilador a título de adiantamento da prestação, por este último, de uma caução igual a 110% do montante dessa ajuda em nome do organismo de intervenção.

Nestas condições, os interessados podiam razoavelmente ignorar que a origem do seu prejuízo residia precisamente numa lacuna do Regulamento n.º 2499/82, pelo que não podiam obter a reparação deste prejuízo nos tribunais nacionais, na falta de base jurídica que autorizasse o pagamento da ajuda aos produtores, conforme já foi decidido (v. n.º 118, *supra*).

139 Importa, além disso, observar que, no quadro das suas relações quase contratuais com a AIMA, as recorrentes podiam legitimamente esperar uma condenação deste organismo pelos tribunais nacionais a pagar-lhes o montante da ajuda comunitária incluído no preço mínimo de compra que não lhes tinha sido pago pela DAI, como a Comissão alegou, aliás, na audiência (v. n.º 89, *supra*).

140 Com efeito, é pacífico que todos os contratos celebrados entre as recorrentes e a DAI, e aprovados pela AIMA, mencionavam expressamente o montante da subvenção do FEOGA incluído no preço mínimo de compra fixado no Regulamento n.º 2499/82 e estipulado no contrato, como resulta dos documentos dos autos.

141 Além disso, não é contestado que as recorrentes cumpriram todas as suas obrigações e que a destilação preventiva foi efectuada nos prazos prescritos pelo regulamento já referido.

142 Por outro lado, a inexistência de um mecanismo que garantisse, no quadro do regime instituído pelo artigo 9.º deste regulamento, o pagamento da ajuda comunitária aos produtores em questão, no caso, nomeadamente, de falência do destilador, é incompatível com uma das finalidades essenciais da destilação preventiva. Com efeito, o recurso à destilação preventiva tem como objectivo não só evitar a comercialização de vinhos de qualidade medíocre mas também, conforme resulta do sexto considerando do Regulamento n.º 2144/82, melhorar o rendimento dos produtores, assegurando-lhes, sob certas condições, um «preço mínimo

garantido» para o vinho de mesa. Acresce que, nos termos do décimo primeiro considerando do Regulamento n.º 2499/82, havia que prever que o preço mínimo assegurado aos produtores lhes fosse pago, regra geral, dentro de prazos que lhes permitissem obter um rendimento comparável àquele que obteriam se se tratasse de uma venda comercial; nestas condições, afigurou-se necessário, segundo este considerando, antecipar o mais possível o pagamento das ajudas devidas, garantindo simultaneamente, por meio de um regime de caução apropriado, o bom desenrolar das operações.

143 Neste contexto, um produtor prudente e avisado podia razoavelmente esperar obter o pagamento da ajuda em causa. Em particular, na medida em que o destilador tivesse prestado caução em cumprimento do artigo 11.º do Regulamento n.º 2499/82, a fim de garantir a regularidade da operação, o risco de insolvência do destilador podia legitimamente parecer coberto, no que se refere ao montante da ajuda previamente paga ao destilador a título de adiantamento, quando os produtores tivessem cumprido todas as suas obrigações e o vinho tivesse sido destilado em conformidade com as disposições deste regulamento.

144 O carácter excepcional da situação resultante da lacuna supramencionada do Regulamento n.º 2499/82 no domínio da destilação preventiva do vinho de mesa é, de resto, confirmado pelo facto de, no quadro do regime instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 1931/76 do Conselho, de 20 de Julho de 1976, que estabelece as regras gerais relativas às operações de destilação de vinhos previstas nos artigos 6.º-B, 6.º-C, 24.º-A e 24.º-B do Regulamento (CEE) n.º 816/70 (JO L 211, p. 5), a ajuda comunitária ser paga directamente aos produtores em questão pelo organismo nacional de intervenção. Embora seja correcto que o Regulamento (CEE) n.º 343/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979, que estabelece as regras gerais relativas a determinadas operações de destilação de vinhos (JO L 54, p. 64), que revogou o Regulamento n.º 1931/76 a partir de 2 de Abril 1979, permitia aos Estados-Membros preverem o pagamento de uma parte da ajuda aos produtores pelo organismo de intervenção ou pelo destilador (sendo que, neste segundo caso, o organismo de intervenção reembolsava o montante da ajuda ao destilador quando fosse feita prova de que a quantidade total de vinho prevista no contrato tinha sido destilada), aquele regulamento não instituíu um regime comparável ao previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82, aplicável no caso em apreço. Com efeito, o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 343/79 previa que, se a prova supramencionada

fosse feita, o organismo de intervenção pagava ao produtor a diferença entre a ajuda devida e o montante referido no n.º 2. Contrariamente ao regime previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82, a concessão da ajuda comunitária não estava, portanto, em última análise, subordinada à prova do pagamento da ajuda pelo destilador ao produtor dentro do prazo prescrito.

145 Por todos os motivos expostos, tendo em conta a complexidade do sistema instituído pelo Regulamento n.º 2499/82 e as circunstâncias excepcionais que acabam de ser evocadas, foi apenas no termo dos processos relativos à caução, intentados nos tribunais italianos, que as recorrentes se puderam aperceber de que não obteriam o pagamento do montante das ajudas em causa através da caução.

146 No caso em apreço, embora a caução tenha sido recebida pela AIMA logo em Fevereiro de 1991, em cumprimento da decisão do Tribunale civile de Roma, e contabilizada no mesmo ano a favor do FEOGA (v. n.º 40, *supra*), o beneficiário desta caução por força das disposições do Regulamento n.º 2499/82 apenas foi determinado com carácter definitivo pelo órgão jurisdicional italiano após o acórdão do Supremo Tribunal italiano de 28 de Novembro de 1994, já referido. A este respeito, a circunstância, invocada pela Comissão, de o tribunal de recurso de Roma ter declarado a instância de recurso extinta em consequência da notificação irregular do recurso à DAI não permite considerar que o destino da caução tenha sido decidido com carácter definitivo pela decisão já referida do Tribunale civile de Roma, uma vez que o recurso fora interposto por quatro das recorrentes dentro do prazo prescrito e regularmente notificado à AIMA e à Assedile, e que essas quatro recorrentes interpuseram, em seguida, regularmente, recurso para o Supremo Tribunal do acórdão do tribunal de recurso (v. n.ºs 31 e 33, *supra*, e, por analogia, as conclusões apresentadas pelo advogado-geral M. Darmon em 18 de Junho de 1991 e em 4 de Fevereiro de 1992 no processo em que foi proferido o acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Abril de 1992, Cato/Comissão, C-55/90, Colect., p. I-2533, respectivamente, p. I-2545, n.ºs 25 a 27, e p. I-2559, n.º 19). Por conseguinte, o prejuízo sofrido pelas recorrentes não podia assumir carácter certo antes de 28 de Novembro de 1994.

147 Nestas condições, o prazo de prescrição de cinco anos previsto no artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça não podia começar a correr antes daquela última data, pelo que a presente acção de indemnização, intentada em 1998, não pode ser considerada intempestiva.

148 Por conseguinte, o fundamento baseado na prescrição da acção deve ser julgado improcedente.

149 Por outro lado, há que precisar que, após o acórdão do Supremo Tribunal italiano de 28 de Novembro de 1994, o prejuízo sofrido pelas recorrentes podia, em contrapartida, ser considerado certo, na medida em que era, nesse momento, iminente e previsível, não obstante o seu montante não pudesse ainda ser determinado com precisão (v. n.ºs 129 e 130, *supra*). Com efeito, na medida em que as recorrentes beneficiavam, na sua qualidade de cooperativas agrícolas, do estatuto de credoras privilegiadas — conforme decorre das respostas das recorrentes, não contestadas pela Comissão, às questões escritas do Tribunal —, não estava excluída a possibilidade de as recorrentes recuperarem uma parte dos seus créditos não pagos sobre a DAI no termo do processo de falência, o qual apenas teve lugar no ano de 2000, de acordo com as respostas acima referidas.

150 Resulta do conjunto das considerações que precedem que os pedidos de indemnização são admissíveis.

Quanto ao mérito da acção de indemnização

Argumentos das partes

151 As recorrentes invocam, como fundamento do seu pedido de indemnização, a irregularidade do Regulamento n.º 2499/82 pelo facto de a lacuna denunciada pelas mesmas implicar, em primeiro lugar, uma desigualdade de tratamento entre os produtores em razão da sua nacionalidade. No seu entender, este regulamento viola gravemente o princípio da não discriminação consagrado no artigo 6.º e no artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigo 12.º CE e artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE), na medida em que, em

circunstâncias como as que estão em causa no caso em apreço, só os produtores sujeitos ao regime do artigo 9.º do referido regulamento estavam excluídos do benefício da ajuda comunitária. Na sua opinião, resulta ainda deste sistema que a mesma ajuda se destinava ao produtor, se o Estado-Membro em questão tivesse escolhido o processo previsto no artigo 10.º deste mesmo regulamento, ou ao destilador, se optasse pelo processo previsto no artigo 9.º do referido regulamento, o que é, além disso, manifestamente contrário aos objectivos prosseguidos pelo mesmo regulamento. Em segundo lugar, as recorrentes alegam que a inexistência de uma garantia de pagamento das ajudas em causa aos produtores conduziu, no caso em apreço, a um enriquecimento sem causa da Comunidade.

152 Por outro lado, no que se refere à avaliação do prejuízo sofrido, as recorrentes indicaram na petição os montantes dos seus créditos não pagos sobre a DAI, que já tinham sido reclamados no Tribunale civile de Roma (v. n.º 28, *supra*) e não foram contestados pela Comissão. Na audiência de 10 de Fevereiro de 2004, as recorrentes esclareceram, em resposta a uma questão do Tribunal, que, na sequência da partilha realizada no quadro do processo de falência da DAI em 2000, o prejuízo por elas invocado corresponde unicamente à parte representada proporcionalmente pela ajuda comunitária no montante dos seus créditos não pagos sobre a DAI, após esta partilha (v. n.º 44, *supra*). Esta parte deve assim ser calculada proporcionalmente à parte representada pela ajuda — mencionada nos contratos aprovados pela AIMA — no preço mínimo de compra estipulado.

153 Por seu lado, a Comissão sustenta que, no quadro do regime de pagamento da ajuda comunitária previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82, os destiladores eram os beneficiários directos desta ajuda. Ao invés, no quadro do regime previsto no artigo 10.º deste regulamento, os beneficiários da ajuda teriam sido os produtores. Esta distinção, além de não constituir uma discriminação, obedece à necessidade de ter em conta, para o pagamento dos adiantamentos e das ajudas, os diferentes regimes administrativos dos Estados-Membros, como é indicado no décimo primeiro considerando desse regulamento.

Apreciação do Tribunal

- 154 Só há lugar à responsabilidade extracontratual da Comunidade por danos causados pelas instituições, prevista no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, se estiver reunido um conjunto de condições relativas à ilegalidade do comportamento censurado às instituições, à realidade do dano e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento ilegal e o prejuízo invocado (acórdão Ludwigshafener Walzmühle e o./Conselho e Comissão, já referido, n.º 18, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Dezembro de 1997, Quiller e Heusmann/Conselho e Comissão, T-195/94 e T-202/94, Colect., p. II-2247, n.º 48).
- 155 No que se refere à primeira destas condições, a jurisprudência exige a prova de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que tenha por objecto conferir direitos aos particulares (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 42). Quanto à exigência de que a violação seja suficientemente caracterizada, o critério decisivo para considerar que esta condição está preenchida é o da violação manifesta e grave, pela instituição comunitária em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Quando esta instituição apenas dispõe de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infracção ao direito comunitário pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Camar e Tico, C-312/00 P, Colect., p. I-11355, n.º 54, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Julho de 2001, Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-255/99, Colect., p. II-1975, n.º 134).
- 156 No presente caso, as recorrentes sustentam, no essencial, que a diferença entre os regimes de pagamento da ajuda previstos, respectivamente, nos artigos 9.º e 10.º do Regulamento n.º 2499/82 apresenta um carácter discriminatório em razão da inexistência de uma garantia de pagamento da ajuda aos produtores em causa no quadro do regime previsto no artigo 9.º Acresce que a falta de pagamento total ou parcial das ajudas em causa às recorrentes conduz, no seu entender, a um enriquecimento sem causa da Comunidade (v. n.º 84, *supra*).

- 157 No que se refere, em primeiro lugar, ao fundamento assente na violação do princípio da proibição de enriquecimento sem causa, deve salientar-se que as recorrentes cumpriram todas as suas obrigações e que a destilação preventiva do vinho por elas entregue à DAI foi efectuada nos prazos prescritos pelo Regulamento n.º 2499/82, conforme já se concluiu (v. n.º 141, *supra*). Os objectivos prosseguidos por este regulamento em matéria de destilação preventiva foram, assim, plenamente atingidos.
- 158 Contudo, na sequência da insolvência da DAI, as recorrentes não obtiveram a contrapartida das suas prestações prevista no quadro das suas relações quase contratuais com a AIMA, sob a forma do pagamento — por intermédio da DAI — do montante das ajudas do FEOGA indicado nos contratos celebrados com a DAI e aprovados pela AIMA.
- 159 Nestas condições, a Comunidade beneficiou de um enriquecimento sem causa, resultante do não pagamento integral das ajudas em causa às recorrentes, quando a caução prestada pela DAI — a fim de garantir a regularidade da operação de destilação preventiva e de obter o pagamento dessas ajudas a título de adiantamento — e recebida pela AIMA foi contabilizada por esta a favor do FEOGA no exercício de 1991.
- 160 Ora, a proibição de enriquecimento sem causa constitui um princípio geral do direito comunitário (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1990, *Grécia/Comissão*, C-259/87, Colect., p. I-2845, n.º 26, publicação sumária, e acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Outubro de 2001, *Corus UK/Comissão*, T-171/99, Colect., p. II-2967, n.º 55, e de 3 de Abril de 2003, *Vieira e Vieira Argentina/Comissão*, T-44/01, T-119/01 e T-126/01, Colect., p. II-1209, n.º 86).
- 161 Impõe-se, pois, concluir que o regime de pagamento indirecto da ajuda instituído pelo artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82 é manifestamente contrário ao princípio geral que proíbe o enriquecimento sem causa, na medida em que este regime não

era acompanhado de nenhum mecanismo susceptível de assegurar o pagamento da ajuda comunitária aos produtores, em caso de insolvência do destilador, quando, por outro lado, todas as condições de concessão da ajuda estivessem preenchidas.

162 Por conseguinte, o Regulamento n.º 2499/82 enferma de uma violação suficientemente caracterizada do princípio que proíbe o enriquecimento sem causa, o qual tem por objecto conferir direitos aos particulares.

163 Em segundo lugar, relativamente ao fundamento assente na violação do princípio da não discriminação, o Tribunal verifica, a título liminar, que a opção prevista no artigo 8.º do Regulamento n.º 2499/82 entre, por um lado, o pagamento da ajuda aos produtores por intermédio do destilador (artigo 9.º) e, por outro, o pagamento directo da ajuda aos produtores pelo organismo de intervenção (artigo 10.º) era justificada no seu princípio pela necessidade de assegurar a plena eficácia da destilação preventiva para a campanha vitícola de 1982/1983 em toda a Comunidade, atendendo à diversidade dos regimes administrativos dos diferentes Estados-Membros, como é indicado no décimo primeiro considerando deste regulamento. A legalidade de um sistema de pagamento indirecto da ajuda aos produtores não é, aliás, contestada no seu princípio pelas recorrentes.

164 No caso em apreço, há que examinar se as modalidades do regime de pagamento indirecto da ajuda previstas na regulamentação em causa conduziam a uma discriminação entre produtores da Comunidade, proibida pelo artigo 40.º, n.º 3, do Tratado, na medida em que tinham como efeito impor aos produtores estabelecidos num Estado-Membro que tivesse optado por este regime de pagamento indirecto, previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82, um risco, no que se refere ao pagamento da ajuda comunitária, que não era suportado pelos produtores estabelecidos num Estado-Membro que optasse pelo regime previsto no artigo 10.º do referido regulamento.

- 165 Segundo jurisprudência assente, a proibição de discriminação enunciada no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado é apenas a expressão específica do princípio geral da igualdade, o qual se inclui entre os princípios fundamentais do direito comunitário. Este princípio exige que situações semelhantes não sejam tratadas de maneira diferente, excepto quando exista uma justificação objectiva para essa diferença de tratamento (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o., C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 13).
- 166 Quanto à fiscalização judicial das condições de execução desta proibição, importa, porém, precisar que o legislador comunitário dispõe em matéria de política agrícola comum de um amplo poder de apreciação, que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.º e 43.º do Tratado (respectivamente, actuais artigos 34.º CE e 37.º CE) lhe atribuem (acórdão Wuidart e o., já referido, n.º 14).
- 167 No presente caso, decorre da finalidade do regulamento já referido que, independentemente do regime de pagamento da ajuda escolhido, esta era efectivamente destinada aos produtores (v. n.º 142, *supra*). Embora, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2499/82, o organismo devesse pagar a ajuda ao destilador, não é menos verdade que este pagamento estava subordinado ao pagamento, no prazo prescrito no n.º 1 do mesmo artigo, pelo destilador ao produtor do preço mínimo de compra, que incluía o montante da ajuda. Neste sistema, o destilador desempenhava, na realidade, uma função de intermediário no que se refere ao pagamento da ajuda comunitária, a qual estava incluída no preço mínimo de compra garantido.
- 168 Nestas condições, o Tribunal considera que a inexistência de uma garantia de pagamento da ajuda comunitária aos produtores em causa no quadro do regime previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82, nomeadamente em caso de falência do destilador, não faz parte dos riscos comerciais normais inerentes à execução de contratos de fornecimento como os que foram celebrados no caso em apreço entre os destiladores e os produtores e, em particular, do risco de incumprimento da obrigação de pagamento do preço estipulado em caso de insolvência do comprador.

- 169 Nesta matéria, há que observar que, à luz do quadro regulamentar pelo qual eram abrangidos, os contratos entre os destiladores e os produtores, previstos nos artigos 1.º, 3.º e 4.º do Regulamento n.º 2499/82, não devem ser considerados contratos comerciais comuns, na medida em que o preço neles estipulados compreendia o montante da ajuda comunitária. Com efeito, ao prever a concessão de uma ajuda do FEOGA, Secção «Garantia», a favor de uma categoria de operadores económicos determinada, em condições precisas que definia, o Regulamento n.º 2499/82 excluía, em princípio, todo o risco económico ou comercial relativamente ao pagamento da ajuda desde que essas condições estivessem preenchidas.
- 170 Neste contexto, a indicação expressa do montante da ajuda comunitária incluída no preço mínimo de compra estipulado nos contratos celebrados entre os produtores e os destiladores e aprovados pelo organismo de intervenção confirma, em princípio, a inexistência de qualquer risco de incumprimento do pagamento do preço até ao limite do montante da ajuda. Em contrapartida, há que salientar que a parte do preço mínimo de compra não coberta pela ajuda comunitária permanecia sujeita aos riscos inerentes a qualquer contrato comercial.
- 171 Todavia, na prática, devido à inexistência de um sistema que garantisse o pagamento da ajuda aos produtores no quadro do regime previsto no artigo 9.º do regulamento, nomeadamente em caso de falência do destilador, o pagamento efectivo da ajuda comunitária a estes últimos permanecia igualmente sujeito a riscos de natureza puramente comercial, susceptíveis de falsear as condições da sua concessão.
- 172 Ora, a circunstância de o regime de ajudas à destilação se caracterizar pelo facto de os meios financeiros comunitários previstos para este efeito serem susceptíveis de se perder na relação comercial interposta, antes de chegarem ao seu beneficiário, é manifestamente contrária à finalidade do regime e ao seu carácter público. Embora a caução, prevista em caso de pagamento da ajuda a título de adiantamento, fosse susceptível de salvaguardar, sendo caso disso, os interesses financeiros da Comunidade, não é menos verdade que, em condições como as do caso em apreço, o regime não cumpriu de forma flagrante um dos seus objectivos, a saber, melhorar o rendimento dos produtores em causa. A este respeito, note-se que o argumento da

Comissão, segundo o qual é normal, no quadro da política agrícola comum, que o beneficiário em termos jurídicos de uma ajuda se situe a jusante do beneficiário económico, que é o produtor agrícola, não prejudica esta apreciação, uma vez que a opção entre os processos previstos nos artigos 9.º e 10.º do regulamento não era, de forma alguma, prevista a fim de permitir aos Estados-Membros escolherem à sua vontade o beneficiário da ajuda, mas unicamente para facilitar a adaptação das modalidades de execução do sistema ao seu regime administrativo (décimo primeiro considerando do Regulamento n.º 2499/82).

173 Assim, conclui-se que esta lacuna no Regulamento n.º 2499/82 conduziu a uma diferença de tratamento consoante os Estados-Membros no que diz precisamente respeito à garantia de pagamento da ajuda comunitária aos produtores em questão, quando essa ajuda lhes era, em princípio, devida por força da regulamentação comunitária aplicável.

174 Esta disparidade só é compatível com o princípio da não discriminação se for objectivamente justificada pela diversidade das situações consideradas. Ora, há que concluir que tal não se verifica no caso em apreço. Em particular, na medida em que a diferença de tratamento impugnada não diz respeito às condições de concessão da ajuda à destilação preventiva, mas unicamente às modalidades administrativas dessa concessão, não pode ser explicada por diferenças relativas à situação dos produtores de vinho ou, mais em geral, dos sectores vitivinícolas nos diversos Estados-Membros.

175 Além disso, contrariamente ao que é alegado pela Comissão, esta diferença de tratamento também não é justificada por considerações de ordem prática ligadas à necessidade de ter em conta os diferentes sistemas administrativos nos diversos Estados-Membros. De facto, o regime de pagamento da ajuda aos produtores em questão por intermédio dos destiladores, previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82, podia perfeitamente prever um mecanismo que assegurasse o pagamento da ajuda aos produtores, em caso de insolvência do destilador, sem que fosse desta forma posta em causa a eficácia deste regime. Incumbia, pois, à Comissão adoptar atempadamente as medidas que considerasse mais apropriadas para colmatar esta lacuna do regulamento já referido. A este respeito, o argumento

da Comissão de que a diferença de tratamento alegada é justificada pelo facto de o regime de pagamento da ajuda instituído pelo artigo 10.º do Regulamento n.º 2499/82 ter criado mais obstáculos de ordem administrativa para os produtores em questão do que o regime previsto no artigo 9.º deste regulamento, não é nem circunstanciado nem fundamentado. Com efeito, as críticas das recorrentes não incidem sobre o próprio princípio do pagamento da ajuda aos produtores por intermédio do destilador, mas sobre o carácter lacunar deste sistema, na medida em que não garantia o pagamento da ajuda aos seus verdadeiros beneficiários em caso de insolvência do destilador. Ora, esta falta de garantia era susceptível de privar os produtores em questão, por razões extrínsecas, da ajuda a que tinham direito e não apresenta, pois, nada em comum com as simples condições de prova das quais o artigo 10.º do Regulamento n.º 2499/82 fazia depender o pagamento directo pelo organismo de intervenção da ajuda aos produtores. Quanto ao argumento, avançado pela Comissão nas suas respostas às questões escritas do Tribunal, segundo o qual os produtores em causa também suportavam, no quadro do regime previsto no artigo 10.º do Regulamento n.º 2499/82, o risco de não receber a ajuda comunitária se o destilador não cumprisse a sua obrigação de proceder à destilação do vinho no prazo prescrito, deve observar-se, por um lado, que esse risco recaía sobre todos os produtores, independentemente da opção escolhida pelos respectivos Estados-Membros, e, por outro lado, que o mesmo não apresenta qualquer relação com o risco ligado à insolvência do destilador, o único em causa no caso vertente, na medida em que é facto assente que o vinho entregue pelas recorrentes foi destilado nos prazos prescritos.

176 Nestas condições, ao abster-se, na economia do Regulamento n.º 2499/82, de incluir no regime de pagamento da ajuda previsto no artigo 9.º deste regulamento um mecanismo que garanta o pagamento da ajuda aos produtores em questão, em caso de insolvência do destilador, a Comissão violou de forma manifesta e grave os limites impostos ao seu poder de apreciação. Por conseguinte, o Regulamento n.º 2499/82 enferma igualmente de uma violação suficientemente caracterizada do princípio da não discriminação, o qual tem por objecto conferir direitos aos particulares (acórdão Dumortier e o./Conselho, já referido, n.º 11).

177 Por outro lado, há que rejeitar a tese da Comissão segundo a qual as recorrentes não fizeram prova da existência de um nexo de causalidade entre o prejuízo resultante da ausência total ou parcial de pagamento da ajuda às recorrentes e o comportamento

desta instituição, pelo facto de não terem demonstrado a existência de um nexo de causalidade entre o não pagamento da ajuda pela DAI — que constitui, segundo a Comissão, o facto danoso — e o comportamento desta instituição. Quanto a esta questão, basta recordar que as recorrentes alegam legitimamente que o seu prejuízo, que não é contestado pela Comissão, foi causado pelo facto de esta instituição não ter inserido um mecanismo que garantisse o pagamento da ajuda aos produtores em questão, em caso de insolvência do destilador, no quadro do regime previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 2499/82 (v. n.ºs 111 e 112, *supra*). Com efeito, o não pagamento total ou parcial da ajuda em causa às recorrentes na sequência da falência da DAI resulta directamente desta lacuna do Regulamento n.º 2499/82. Por conseguinte, a existência de um nexo de causalidade entre este prejuízo e o comportamento censurado à Comissão está claramente demonstrada.

178 À luz do que precede, há que concluir que se encontram preenchidas as condições para que se verifique a responsabilidade da Comunidade, designadamente as relativas à ilegalidade do comportamento censurado, à realidade do dano e ao nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo invocado.

179 Não podendo o montante do prejuízo sofrido pelas recorrentes ser determinado na fase actual do processo, atendendo à argumentação das partes, decide-se, por acórdão interlocutório, que a Comissão deve indemnizar as recorrentes pelos prejuízos para elas resultantes do não pagamento total ou parcial da parte representada pela ajuda comunitária — à qual têm direito nos termos do Regulamento n.º 2499/82 — no montante dos seus créditos não pagos sobre a DAI.

180 Por conseguinte, o Tribunal convida as partes a chegarem a um acordo, à luz do presente acórdão, sobre o montante da indemnização pelos danos sofridos, no prazo de quatro meses a contar da prolação deste acórdão. Na falta de acordo, as partes apresentarão ao Tribunal, dentro do referido prazo, os seus pedidos quantificados.

Quanto às despesas

- 181 Face ao exposto no número anterior, reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

decide:

- 1) **A Comissão é obrigada a reparar o prejuízo sofrido pelas recorrentes, na sequência da falência da Distilleria Agricola Industriale de Terralba, pelo facto de não existir um mecanismo susceptível de garantir, no quadro do regime instituído pelo artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2499/82, que estabelece as disposições relativas à destilação preventiva para a campanha vitícola de 1982/1983, o pagamento aos produtores em questão da ajuda comunitária prevista neste regulamento.**

- 2) **As partes comunicarão ao Tribunal, no prazo de quatro meses a contar da prolação do presente acórdão, o montante da indemnização fixado de comum acordo.**

- 3) Na falta de acordo, apresentarão ao Tribunal, dentro deste mesmo prazo, os seus pedidos quantificados.**

Pirrung

Meij

Forwood

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Novembro de 2004.

O secretário

O presidente

H. Jung

J. Pirrung

Índice

Enquadramento jurídico	II - 4000
Factos na origem do litígio	II - 4005
Tramitação processual e pedidos das partes	II - 4016
Questão de direito	II - 4019
A — Quanto à admissibilidade do recurso de anulação e da acção por omissão	II - 4019
Argumentos das partes	II - 4019
Apreciação do Tribunal	II - 4021
Quanto à admissibilidade do recurso de anulação	II - 4021
Quanto à admissibilidade da acção por omissão	II - 4026
B — Quanto à acção de indemnização e à repetição do enriquecimento sem causa.	II - 4027
Quanto à admissibilidade da repetição do enriquecimento sem causa	II - 4027
Quanto à admissibilidade da acção de indemnização	II - 4028
Argumentos das partes	II - 4028
Apreciação do Tribunal	II - 4032
1. Quanto ao fundamento baseado na inimputabilidade do comporta- mento de que a Comunidade é acusada	II - 4033
2. Quanto ao fundamento baseado na existência de meios processuais internos eficazes	II - 4036
3. Quanto ao fundamento baseado na prescrição da acção de indemni- zação	II - 4040
— Observations liminaires	II - 4040
— Existence d'un préjudice certain	II - 4041
Quanto ao mérito da acção de indemnização	II - 4047
Argumentos das partes	II - 4047
Apreciação do Tribunal	II - 4049
Quanto às despesas	II - 4057