

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)
14 de Setembro de 1995 *

No processo T-571/93,

Lefebvre frères et soeurs, sociedade anónima de direito francês, com sede em Douai (França),

GIE Fructifruit, agrupamento de interesse económico de direito francês, com sede em Barentin (França),

Association des mûrisseurs indépendents, associação de direito francês, com sede em Dieppe (França), e

Star fruits C^{ie}, sociedade anónima de direito belga, com sede em Bruxelas,

representadas por Jean-Philippe Kunlin e Jean-Paul Montenot, advogados no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Arendt e Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

demandantes,

* Língua do processo: francês.

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Gérard Rozet, consultor jurídico, e Marc de Pauw, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandada,

apoiada por

República Francesa, representada por Catherine de Salins, subdirectora da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por Nicolas Eybalin, secretário dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

interveniente,

que tem por objecto pedidos de indemnização nos termos dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE,

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

composto por: B. Vesterdorf, presidente, D. P. M. Barrington e A. Saggio, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Maio de 1995,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem da acção

- 1 Os demandantes no presente processo, a sociedade Lefebvre frères et soeurs, o agrupamento de interesse económico (GIE) Fructifruit (composto pela sociedade Lefebvre frères et soeurs, pela sociedade Établissements Soly import, pela sociedade Francor, pela sociedade Mûrisséries du Centre e pela sociedade Mûrisserie française), a Association des mûrisseurs indépendants (AMI), e a Star fruits C^{ie} (a seguir «demandantes»), operam no sector do amadurecimento industrial de bananas.

- 2 Com o estabelecimento da organização comum de mercado no sector das bananas pelo Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993 (JO L 47, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 404/93»), a situação do mercado comunitário das bananas caracteriza-se do seguinte modo. O consumo de bananas nos Estados-Membros era coberto por três fontes de abastecimento: as bananas produzidas na Comunidade (a seguir «bananas comunitárias»), as bananas produzidas em alguns dos Estados com os quais a Comunidade tinha celebrado a Convenção de Lomé (a seguir «bananas ACP»), e as bananas produzidas em outros Estados (a seguir «bananas da zona dólar»).
- 3 As bananas comunitárias são produzidas, nomeadamente, nas ilhas Canárias e nos departamentos franceses do ultramar, Guadalupe e Martinica, bem como, em menor medida, na Madeira, nos Açores, em Creta, no Algarve e na Lacónia. Esta produção cobria cerca de 20% do consumo comunitário.
- 4 As bananas ACP são importadas, principalmente, de certos Estados africanos, como Camarões e a Costa do Marfim, e de certas ilhas do mar das Caraíbas, como a Jamaica e as ilhas do Vento. As importações de África, das Caraíbas e do Pacífico cobriam cerca de 20% do consumo comunitário.
- 5 As bananas da zona dólar são originárias, nomeadamente, de certos países da América Central e do Sul, principalmente a Costa Rica, a Colômbia, o Equador, as Honduras e o Panamá. Esta produção cobria cerca de 60% do consumo comunitário.
- 6 Existe uma diferença importante entre os preços das bananas provenientes dos países comunitários, dos países ACP, e da zona dólar. Em França, por exemplo, em 1986, o preço das bananas era de 653 ecus por tonelada para as bananas das Antilhas, 612 ecus para as bananas dos países ACP, e 525 ecus para as bananas da zona dólar. A diferença entre os níveis de preços explica-se pelos custos de produção

inferiores na zona dólar, devidos a um nível de salários mais baixo e a uma excelente rede de produção e distribuição com empresas de grandes dimensões que beneficiam de economias de escala e de equipamentos mais modernos.

- 7 As bananas originárias dos Estados ACP beneficiam, no quadro das sucessivas Convenções de Lomé, de isenção de direitos aduaneiros e de restrições quantitativas. Contudo, o regime pautal das bananas ACP não podia, só por si, assegurar o escoamento das bananas ACP na Comunidade devido à grande diferença de preços em relação às bananas da zona dólar. Aquele escoamento foi assegurado pela manutenção de restrições quantitativas nacionais em relação a importações directas provenientes de países terceiros diversos dos Estados ACP, e por recurso a medidas assentes no artigo 115.º do Tratado CE contra as importações indirectas da mesma origem.
- 8 Existiam diversos sistemas de organização do mercado nos doze Estados-Membros. A França, a Espanha, a Grécia e Portugal praticavam sistemas que iam da «organização» nacional ao encerramento do mercado. A partir de 1988, a França, o Reino Unido e a Itália recorreram ao artigo 115.º do Tratado para proteger a respectiva produção nacional ou as importações provenientes dos Estados ACP tradicionalmente fornecedores daqueles Estados.
- 9 Cinco Estados-Membros (os Países Baixos, a Bélgica, a Dinamarca, a Irlanda e o Luxemburgo) não aplicavam qualquer medida restritiva particular em relação à importação de bananas da zona dólar, aplicando o direito aduaneiro de 20% consolidado no GATT em relação a países terceiros.
- 10 A República Federal da Alemanha, principal importador da Comunidade, também não aplicava restrições quantitativas e beneficiava de um contingente com direitos nulos, graças ao protocolo relativo ao contingente pautal para as importações de bananas anexo à convenção de aplicação relativa à associação dos países e

territórios ultramarinos à Comunidade, ela própria anexa ao Tratado CE. Importava exclusivamente a partir de países latino-americanos.

- 11 Dado que os demandantes operam no mercado francês de bananas, a sua queixa refere-se exclusivamente a este mercado. O mercado francês de bananas encontrava-se mais ou menos inteiramente reservado à produção nacional, ou seja, às bananas da Martinica e de Guadalupe, e à produção de dois dos países ACP: Costa do Marfim e Camarões. Existia um sistema de protecção do mercado desde 1932.
- 12 Caso tais zonas de produção não bastassem para abastecer o mercado francês, o Comité interprofessionnel bananier de l'Union française, uma organização que coordena a produção e as necessidades do mercado, podia abrir um contingente autorizando a importação de bananas, provenientes dos países da Comunidade ou de países terceiros. O direito de importar bananas ao abrigo do contingente encontrava-se sujeito à obtenção de uma licença.
- 13 Nas circunstâncias descritas (v. *supra* n.ºs 6 e 7), a República Francesa apresentou à Comissão, em 30 de Abril de 1987, um pedido, nos termos do artigo 115.º do Tratado, de autorização para subtrair ao tratamento comunitário bananas da zona dólar e dos países ACP diversos dos seus fornecedores tradicionais, colocadas em livre prática em outros Estados-Membros. Em 8 de Maio de 1987, a Comissão adoptou uma decisão, aplicável até 30 de Abril de 1988, que autorizava a República Francesa a subtrair ao tratamento comunitário as bananas da zona dólar, ou seja, as bananas originárias dos seguintes países: Bolívia, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Salvador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Filipinas, Estados Unidos, Venezuela, Honduras e México. A Comissão, contudo, recusou-se a aceder ao pedido da República Francesa no respeitante às bananas provenientes de países ACP diversos dos fornecedores tradicionais da França.

- 14 A decisão da Comissão de 8 de Maio de 1987 foi objecto de recurso interposto em 7 de Julho de 1987 pela Lefebvre frères et soeurs. O Tribunal de Justiça rejeitou o recurso por inadmissibilidade (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1989, Lefebvre/Comissão, 206/87, Colect., p. 275).
- 15 A Comissão reservou-se o direito de modificar a decisão de 8 de Maio de 1987 desde que as previsões de mercado indicassem que as necessidades do mercado francês em bananas originárias de países terceiros ultrapassavam 15 000 toneladas. No decurso do mês de Outubro de 1987, o Governo francês informou a Comissão de que aquelas condições se encontravam reunidas. Em 27 de Outubro de 1987, a Comissão adoptou uma decisão, alterando a referida decisão de 8 de Maio de 1987, na qual se previa que pelo menos 25% das quantidades de bananas admitidas para satisfazer as necessidades do mercado francês não cobertas pela produção nacional e as importações dos Estados ACP seriam reservadas aos importadores que quisessem importar bananas originárias da zona dólar colocadas em livre prática em outros Estados-Membros.
- 16 Foram assim adoptadas pela Comissão, entre 8 de Maio de 1987 e 30 de Junho de 1993, dez decisões, baseadas no artigo 115.º, que autorizavam a República Francesa a subtrair ao tratamento comunitário bananas originárias de países terceiros da zona dólar ou de países ACP, colocadas em livre prática em outros Estados-Membros:
- decisões de 8 de Maio de 1987 (já referida, modificada em 27 de Outubro de 1987), de 5 de Maio de 1988, de 19 de Julho de 1988, de 23 de Junho de 1989, de 27 de Junho de 1990, de 28 de Junho de 1991, de 29 de Junho de 1992 e de 28 de Dezembro de 1992, relativas às bananas da zona dólar;
 - decisão de 4 de Dezembro de 1992, relativa às bananas dos Camarões e da Costa do Marfim;
 - decisão de 5 de Maio de 1993, relativa às bananas dos países ACP.

- 17 À excepção da decisão de 4 de Dezembro de 1992, que esteve em vigor durante 28 dias, a duração de aplicação das decisões estendeu-se de dois meses a um ano.
- 18 Em 4 de Dezembro de 1992, os demandantes interpuseram uma acção perante um tribunal francês, para obter reparação dos danos sofridos em consequência da recusa da administração francesa de lhes conceder licenças de importação de bananas. Em 29 de Junho de 1994, o tribunal administratif de Paris condenou em princípio o Estado francês por, em 18 de Junho de 1991, 30 de Setembro de 1991 e 10 de Dezembro de 1991, ter recusado a atribuição de licenças de importação de bananas, provenientes da Bélgica, mas originárias da República Dominicana e da Jamaica, não se encontrando tal recusa coberta pelas decisões tomadas pela Comissão com base no artigo 115.º do Tratado. Todavia, antes de decidir em definitivo, o Tribunal ordenou um complemento da instrução.
- 19 Em 13 de Fevereiro de 1993, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 404/93, que instituiu uma organização comum de mercado no sector das bananas.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 20 Foi nestas condições que, por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 2 de Dezembro de 1993, os demandantes intentaram a presente acção de indemnização. Por despacho do presidente da Segunda Secção de 6 de Maio de 1994, a República Francesa foi admitida a intervir em apoio das conclusões da Comissão. Tendo os demandantes apresentado a réplica fora de prazo, esta não foi aceite. A fase escrita do processo terminou em 3 de Agosto de 1994, com a apresentação das observações dos demandantes sobre as alegações escritas da interveniente.

- 21 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Segunda Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Todavia, convidou as partes a responder a certas questões e apresentar certos documentos.
- 22 A audiência teve lugar em 10 de Maio de 1995. Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal.
- 23 Os demandantes pedem, essencialmente, que o Tribunal se digne:

- declarar que a Comissão lhes causou danos com as políticas que conduziu no mercado francês das bananas, em violação das regras do Tratado CE;
- condenar a Comissão a reparar os danos sofridos pelos demandantes e pelos seus membros e, em consequência, atribuir-lhes as indemnizações seguintes:

a) Lefebvre frères et soeurs:

261 458,98 ecus,

b) GIE Fructifruit:

825 000 ecus,

c) Association des mûrisseurs indépendants (AMI):

825 000 ecus,

d) Star fruit C^{ie}:

31 249 497 ecus,

e) Soly import:

2 387 606 ecus,

f) Francor:

439 975,64 ecus,

g) Mûrisseries du Centre:

448 794,22 ecus,

h) Mûrisserie française:

572 373,51 ecus;

— subsidiariamente, no caso de o Tribunal não se considerar suficientemente informado sobre a realidade e a extensão dos danos sofridos por cada um dos demandantes, ordenar uma peritagem a expensas da Comissão;

— condenar a Comissão na totalidade das despesas.

24 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne

— declarar a acção inadmissível, na medida em que tem por objectivo obter a indemnização de danos alegadamente causados por factos ou omissões da Comissão anteriores a 1 de Dezembro de 1988;

— julgar improcedente, por falta de fundamento, o pedido de indemnização apresentado pela Lefebvre frères et soeurs e pelos outros demandantes;

— condenar os demandantes nas despesas.

25 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal se digne

— julgar improcedente, por falta de fundamento, o pedido de indemnização apresentado pela Lefebvre frères et soeurs e pelos outros demandantes.

Quanto à admissibilidade

- 26 Como foi correctamente sublinhado pela Comissão, as acções contra a Comunidade em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem, nos termos do artigo 43.º do Protocolo relativo ao Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, no prazo de cinco anos a contar da ocorrência do facto que lhes tenha dado origem. A presente acção foi interposta em 2 de Dezembro de 1993. Daqui resulta que, tendo em conta os prazos de dilação previstos nos artigos 101.º e 102.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, as acções da Lefebvre frères et soeurs, GIE Fructifruit, e AMI só são admissíveis na medida em que se destinam a obter a reparação dos danos sofridos no período posterior a 25 de Novembro de 1988, e a acção da sociedade Star fruits C^{ie} só é admissível na medida em que se destina a obter reparação dos danos sofridos no período posterior a 29 de Novembro de 1988.

Quanto ao mérito

- 27 Antes de proceder ao exame dos fundamentos dos demandantes, recordem-se os princípios que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, regulam a responsabilidade extracontratual da Comunidade. Esta responsabilidade, na acepção do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, está subordinada à verificação de uma série de condições no que respeita à ilegalidade do comportamento censurado às instituições comunitárias, à realidade do dano e à existência de nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o prejuízo invocado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, Colect., p. 111, e de 2 de Julho de 1974, Holtz e Willemsen/Conselho e Comissão, 153/73, Colect., p. 353).

I — Quanto ao fundamento da responsabilidade

- 28 Em apoio dos seus pedidos de indemnização, os demandantes invocam cinco fundamentos para demonstrar a existência de um comportamento irregular da Comissão. Estes fundamentos referem-se, respectivamente, a violação dos artigos 38.º, n.º 4, e 43.º, n.º 2, do Tratado CE, devido ao atraso com que a Comissão

apresentou ao Conselho as suas propostas de regulamento relativo ao sector das bananas; violação do artigo 115.º do Tratado CE; violação dos artigos 155.º e 169.º do Tratado CE; violação do princípio da protecção da confiança legítima e, finalmente, violação do princípio da igualdade de tratamento.

Quanto ao fundamento assente na violação dos artigos 38.º, n.º 4, e 43.º, n.º 2, do Tratado, devido ao atraso com que a Comissão apresentou ao Conselho as suas propostas de regulamento relativo ao sector das bananas

Argumentos das partes

- 29 Os demandantes afirmam que, ao negligenciar até 7 de Agosto de 1992, bem depois do termo do período de transição, propor a instituição de uma organização comum de mercado no sector das bananas, a Comissão violou, por um lado, o n.º 4 do artigo 38.º do Tratado, que impõe a adopção de uma política agrícola comum dos Estados-Membros, e, por outro, o n.º 2 do artigo 43.º, que obriga a Comissão a apresentar propostas relativas à elaboração e execução da política agrícola comum. Acrescenta que esta falta é particularmente grave na perspectiva da realização do mercado interno em 31 de Dezembro de 1992.
- 30 A Comissão admite que existiram atrasos graves na realização da organização comum do mercado no sector das bananas. Sublinha, todavia, as dificuldades encontradas para o estabelecimento de uma política comum naquele sector; dados os interesses divergentes e, frequentemente, contraditórios em jogo, e declara que só sob a pressão da entrada em vigor do Acto Único e do aumento de volume da produção comunitária resultante do afluxo de bananas provenientes das ilhas Canárias, depois da adesão da Espanha, pôde finalmente agir.

- 31 A Comissão acrescenta que, ainda que se pudesse declarar a existência de falta, esta não se poderia considerar suficientemente caracterizada para implicar responsabilidade extracontratual da sua parte, tendo em consideração o disposto nos artigos 38.º, n.º 4, e 43.º, n.º 2, do Tratado, e a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao segundo parágrafo do artigo 215.º do Tratado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho*, 5/71, *Colect.*, p. 375, de 25 de Maio de 1978, *Bayerische HNL e o./Conselho e Comissão*, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, *Recueil*, p. 1209, de 5 de Dezembro de 1979, *Amylum e Tunnel Refineries/Conselho e Comissão*, 116/77 e 124/77, *Recueil*, p. 3497, e de 19 de Maio de 1992, *Mulder e o./Conselho e Comissão*, C-104/89 e C-37/90, *Colect.*, p. I-3061).

Apreciação do Tribunal

- 32 O Tribunal recorda que, como resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o alcance do segundo parágrafo do artigo 215.º foi delimitado no sentido de que, tratando-se de actos normativos que impliquem opções de política económica, só pode haver responsabilidade da Comunidade em presença de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra superior de direito que protege os particulares. Mais especificamente, num contexto normativo como o do caso em apreço, caracterizado pelo exercício de um amplo poder de apreciação, indispensável à implementação da política agrícola comum, só pode haver responsabilidade da Comunidade se a instituição em causa tiver ignorado, de modo manifesto e grave, os limites que se impõem ao exercício dos seus poderes (v., nomeadamente, o acórdão *Mulder e o./Conselho e Comissão*, já referido).
- 33 O Tribunal de Primeira Instância recorda igualmente que, no seu acórdão de 22 de Maio de 1985, *Parlamento/Conselho* (13/83, *Recueil*, p. 1513), o Tribunal de Justiça decidiu, no quadro de um recurso por omissão interposto contra uma instituição em aplicação do artigo 175.º do Tratado CEE, que o grau de dificuldade da obrigação que incumbe a esta última por força do Tratado não pode ser tomado em consideração. Todavia, o Tribunal de Justiça acrescentou que, nas circunstâncias do caso em apreciação, o Conselho gozava de um poder discricionário e que a omissão de instaurar uma política comum cujo estabelecimento era prescrito pelo Tratado não constituía necessariamente uma omissão cuja natureza estivesse suficientemente definida para ser objecto de fiscalização nos termos do artigo 175.º

- 34 É à luz destes princípios que deve determinar-se se a Comissão cometeu uma falta susceptível de dar origem a responsabilidade extracontratual.
- 35 Como resulta dos argumentos da Comissão, deviam ter sido criadas no fim do período de transição, ou seja, em 1 de Janeiro de 1970, uma organização comum do mercado e uma política comercial comum no domínio das bananas. Apesar da existência daquele prazo, a proposta da Comissão de instituição da organização comum do mercado no sector das bananas só foi apresentada ao Conselho em 7 de Agosto de 1992, e o Regulamento n.º 404/93 só foi adoptado pelo Conselho em 13 de Fevereiro de 1993.
- 36 Deve, todavia, reconhecer-se a existência de graves dificuldades suscitadas pela criação de uma política comum no domínio das bananas. Estas dificuldades eram causadas, por um lado, pelos diversos sistemas de organização do mercado que existiam nos doze Estados-Membros antes da adopção do Regulamento n.º 404/93 (v. n.ºs 8 a 10) e, por outro, pelos diversos interesses em jogo, concretamente, os interesses das diversas zonas de produção da Comunidade, os compromissos em relação aos Estados ACP, as obrigações decorrentes do GATT, os interesses dos consumidores, os interesses dos operadores comunitários, os dos produtores latino-americanos e, finalmente, os interesses financeiros da Comunidade.
- 37 No presente caso, o atraso censurado à Comissão respeita à adopção de um acto normativo caracterizado pelo exercício de um amplo poder de apreciação, competindo a esta instituição determinar, de acordo com as regras processuais contidas no Tratado, o momento em que convém formular e apresentar as suas propostas legislativas.
- 38 O Tribunal considera que o exercício do poder legislativo da Comissão não deve ser entravado pela perspectiva de acções de indemnização cada vez que se

encontrar em condições de decidir se deve propor as medidas normativas. Se o atraso da Comissão na apresentação de propostas legislativas pudesse, *per se*, servir de fundamento a ações de indemnização, o poder discricionário desta instituição no exercício das suas competências legislativas encontrar-se-ia seriamente entravado.

- 39 Nestas circunstâncias, o Tribunal constata que, ao retardar a apresentação de uma proposta de organização comum do mercado das bananas, a Comissão não desrespeitou, de forma manifesta e grave, os limites que se impõem ao exercício dos seus poderes.
- 40 No que respeita à questão de saber se existe violação suficientemente caracterizada de uma regra superior de direito que protege os particulares, devem ser examinados a finalidade e o alcance dos artigos 38.º, n.º 4, e 43.º, n.º 2, do Tratado, invocados pelos demandantes.
- 41 Como resulta, nomeadamente, daquelas normas, deve ser estabelecida uma política agrícola comum entre os Estados-Membros, e as instituições comunitárias têm o dever de a instaurar. Todavia, os artigos 38.º, n.º 4, e 43.º, n.º 2, limitam-se a impor obrigações às instituições; não têm por finalidade proteger os particulares. Não apresentam assim as características de regras superiores de direito, cuja violação pudesse implicar a responsabilidade extracontratual da Comunidade.
- 42 Daí decorre que o fundamento assente na violação dos artigos 38.º, n.º 4, e 43.º, n.º 2, não pode ser acolhido.

Quanto ao fundamento assente na violação do artigo 115.º do Tratado CE

Argumentos das partes

- 43 Os demandantes afirmam que nunca existiram condições de fundo que justificassem a adopção pela Comissão de uma decisão com base no artigo 115.º do Tratado CE, nem no momento da adopção da decisão de 8 de Maio de 1987 nem no decurso dos cinco anos subsequentes.
- 44 Acusam ainda a Comissão de ter renovado a decisão de 8 de Maio de 1987 durante mais de cinco anos, sendo todas as decisões essencialmente idênticas, quando, nos termos da sua Decisão 87/433/CEE, de 22 de Julho de 1987, relativa às medidas de vigilância e de protecção que os Estados-Membros podem ser autorizados a tomar em aplicação do artigo 115.º do Tratado (JO L 238, p. 26, a seguir «Decisão 87/433»), a aplicação de tais medidas só é autorizada por um período limitado e quando tal for exigido pela gravidade da situação. Os demandantes invocam também o acórdão Holtz e Willemsen/Conselho e Comissão, já referido, em apoio do seu argumento de que as decisões baseadas no artigo 115.º têm que ser por um período limitado.
- 45 A Comissão entende que as condições de fundo que justificavam a adopção das decisões existiram por ocasião da adopção destas, e que elas só autorizaram derrogações ao princípio da livre circulação de mercadorias por curtos períodos, sendo o mais longo de um ano. Segundo a Comissão, a duração das autorizações de derrogação ao princípio da livre circulação das mercadorias deve ser apreciada em função de cada decisão individual, e não de forma cumulativa. Entende que tal apreciação da duração é conforme com a interpretação do Tribunal de Justiça no processo Tezi/Comissão (acórdão de 5 de Março de 1986, 59/84, Colect., p. 887).
- 46 Acrescenta que, mesmo que as decisões em causa fossem ilegais devido à sua duração, o que contesta, tal ilegalidade não constituiria violação manifesta e grave de

regra de direito, nos limites do arbitrário, susceptível de implicar a responsabilidade da Comunidade, pois a noção de «período limitado» nunca foi claramente precisada, nem no artigo 115.º nem na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

- 47 Quanto à duração de decisões assentes no artigo 115.º, a República Francesa entende que o próprio artigo 115.º não limita o número de decisões a tomar pela Comissão, ainda que qualquer decisão deva ser de interpretação e aplicação estritas.

Apreciação do Tribunal

- 48 Antes de decidir sobre a legalidade das decisões da Comissão assentes no primeiro parágrafo do artigo 115.º do Tratado, deve recordar-se que, segundo jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça, as derrogações admitidas pelo artigo 115.º, pelo facto de constituírem não somente uma excepção às disposições dos artigos 9.º e 30.º do Tratado, fundamentais para o funcionamento do mercado comum, mas também um obstáculo à realização da política comercial prevista pelo artigo 113.º, são de interpretação e aplicação estritas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1976, Donckerwolcke e Schou, 41/76, Colect., p. 781, e Tezi/Comissão, já referido). Resulta também da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, sempre que um Estado-Membro apresente um pedido baseado no artigo 115.º, a Comissão tem a obrigação de verificar os fundamentos invocados pelo Estado-Membro para justificar as medidas de protecção para as quais solicita autorização e de verificar se se trata de medidas conformes ao Tratado e necessárias (acórdão de 8 de Abril de 1976, Kaufhof/Comissão, 29/75, Colect., p. 189).

- 49 É também jurisprudência constante que, tratando-se da avaliação de uma situação económica complexa, a Comissão goza, a este respeito, de um largo poder de apreciação, e que, ao controlar a legalidade do exercício de uma tal competência, o juiz deve limitar-se a examinar se ela não está eivada de um erro manifesto ou de um desvio de poder ou se essa autoridade não ultrapassou manifestamente os limites

do seu poder de apreciação (acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de Janeiro de 1976, *Balkan-Import-Export*, 55/75, Colect., p. 5, de 20 de Outubro de 1977, *Roquette frères*, 29/77, Colect., p. 635, e de 29 de Outubro de 1980, *Roquette frères/Conselho*, 138/79, Recueil, p. 3333).

- 50 O Tribunal considera que convém, no presente caso, examinar as decisões em causa para verificar se as condições a que o artigo 115.º do Tratado subordina as autorizações de derrogações se encontravam reunidas e se a duração daquelas decisões era razoável nas circunstâncias em que surgiram.
- 51 No quadro da avaliação das condições que rodearam a adopção das decisões em causa, o Tribunal salienta que, na resposta às questões que lhe foram colocadas, a Comissão precisou as principais condições de fundo que justificaram a adopção das decisões.
- 52 Em primeiro lugar, a Comissão recordou que, quanto à importação de bananas da zona dólar, antes da adopção das decisões assentes no artigo 115.º, a França mantinha restrições quantitativas. Existiam fortes disparidades nas medidas comerciais aplicadas pelos Estados-Membros na importação de bananas da zona dólar, e aquelas disparidades eram susceptíveis de provocar desvios de tráfego que podiam implicar dificuldades económicas. Para assegurar, neste contexto, a sobrevivência da produção nacional de bananas da Guadalupe e da Martinica, que representava um aspecto essencial das respectivas economias, o Governo francês tinha considerado que era necessário excluir do tratamento comunitário, nomeadamente, as bananas da zona dólar.
- 53 Em segundo lugar, o artigo 1.º dos protocolos «bananas» das terceira e quarta Convenções de Lomé prevê que, «relativamente às suas exportações de bananas para os mercados comunitários, nenhum Estado ACP será colocado, no que se refere ao acesso aos seus mercados tradicionais e às suas vantagens nesses mercados, numa situação menos favorável do que aquela que tinha anteriormente ou que tem

actualmente». Segundo a Comissão, sem a adopção das decisões em causa, não poderia ter sido assegurado o respeito pela República Francesa e pela Comunidade das obrigações resultantes daquela disposição.

- 54 Quanto à duração das decisões assentes no artigo 115.º, resulta claramente, por um lado, da jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente do acórdão Tezi/Comissão, já referido, e, por outro, do n.º 2 do artigo 3.º da Decisão 87/433, já referida, que tais medidas de vigilância e protecção só devem ser autorizadas por um «período limitado». Contudo, a noção de período limitado não é precisada no acórdão Tezi/Comissão nem, mais geralmente, na jurisprudência comunitária, nem na Decisão 87/433.
- 55 No presente caso, a Comissão definiu um período de aplicação de um ano em relação à maioria das decisões contestadas. Na resposta às questões colocadas pelo Tribunal, explicou que tinha escolhido aquele período em função das seguintes considerações: a gravidade da situação, as obrigações duradouras da Comunidade resultantes da Convenção de Lomé; a inexistência de qualquer elemento que permitisse razoavelmente esperar uma modificação, no decurso do período de doze meses, das condições que tinham justificado a concessão da autorização, como a supressão das disparidades entre os regimes de importação aplicados pelos Estados-Membros, a melhoria da competitividade da produção francesa de bananas, ou a modificação das obrigações da Comunidade resultantes da Convenção de Lomé; a faculdade que a Comissão tinha de, a qualquer momento, proceder à retirada ou à modificação da autorização concedida e, finalmente, o carácter representativo do período.
- 56 Tratando-se da avaliação de uma situação económica complexa, a Comissão goza, no presente caso, de um largo poder de apreciação. Tendo em consideração as explicações fornecidas pela Comissão e o facto de os demandantes não terem formulado qualquer observação que ponha em causa tais explicações, o Tribunal entende que os demandantes não demonstraram que a Comissão, ao adoptar as decisões em causa, tenha ultrapassado os limites do seu poder de apreciação.

- 57 Daí decorre que o fundamento assente na violação do artigo 115.º do Tratado CE não pode ser acolhido.

Quanto ao fundamento assente na violação do artigo 155.º e do artigo 169.º do Tratado

- 58 Este fundamento divide-se em duas partes. A primeira parte assenta na omissão da Comissão de interpor acção por incumprimento contra a França, e a segunda à sua omissão de zelar pela aplicação das decisões tomadas com base no artigo 115.º

Quanto à não interposição de acção por incumprimento contra a França

- 59 No âmbito desta primeira parte, os demandantes sustentam que, ao impedir a importação de bananas provenientes dos países ACP, com excepção das mercadorias contingentadas provenientes da Costa do Marfim e Camarões, a República Francesa desrespeitou os objectivos definidos pelos artigos 30.º e 38.º do Tratado CE, e que a Comissão, ao tolerar aquela infracção às referidas disposições do Tratado, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 155.º e 169.º do referido Tratado.

- 60 O Tribunal recorda que resulta de jurisprudência constante que a Comissão não é obrigada a instaurar o processo previsto no artigo 169.º do Tratado, mas que dispõe, a este respeito, de um poder de apreciação discricionário que exclui o direito de os particulares exigirem dela uma tomada de posição em determinado sentido (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1989, *Star Fruit/Comissão*, 247/87, Colect., p. 291; despachos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Dezembro de 1993, *Calvo Alonso-Cortés/Comissão*, T-29/93, Colect., p. II-1389, de 27 de Maio de 1994, *J/Comissão*, T-5/94, Colect., p. II-391, e de 23 de Janeiro

de 1985, Bilanzbuchhalter/Comissão, T-84/94, Colect., p. II-101). Só pode existir responsabilidade extracontratual da Comunidade caso uma instituição tenha actuado ilegalmente.

61 Daí decorre que, dado que a Comissão não era obrigada a dar início a um processo nos termos do artigo 169.º, a sua decisão de não dar início a um tal processo, no presente caso, deve ser considerada conforme com o Tratado e, em particular, com os respectivos artigos 155.º e 169.º, não podendo assim dar origem a responsabilidade extracontratual da Comunidade.

62 Nestas circunstâncias, deve ser rejeitado a primeira parte deste fundamento.

Quanto à alegada inexistência de fiscalização pela Comissão da aplicação das decisões baseadas no artigo 115.º do Tratado

— Argumentos das partes

63 Quanto à segunda parte deste fundamento, assente na omissão da Comissão de zelar pela aplicação das decisões tomadas com base no artigo 115.º do Tratado, os demandantes afirmam que a República Francesa violou, através de práticas discriminatórias e anticoncorrenciais, a decisão de 27 de Outubro de 1987, a qual tinha por objectivo, afirmam, garantir aos pequenos e novos importadores direito de acesso aos contingentes franceses. Sustentam, por outro lado, que foi mantido um nível anormalmente elevado de preços no mercado francês por acções com origem nos produtores de bananas antilhasas. Concluem que a Comissão não exerceu qualquer fiscalização séria sobre as decisões tomadas pela República Francesa em execução das autorizações que lhe tinham sido concedidas e que a República Francesa impediu a importação de bananas ACP, não coberta pelas decisões assentes no

artigo 115.º Recordam ainda o direito da Comissão de modificar as suas decisões, e afirmam que ela não o fez, apesar de as necessidades do mercado francês terem mudado.

- 64 A Comissão contesta não ter fiscalizado a maneira como a França assegurou a execução no seu território das medidas de salvaguarda autorizadas com base no artigo 115.º A Comissão afirma que foi no quadro desta fiscalização que impôs, a partir de 19 de Julho de 1988, a obrigação de atribuir aos pequenos e novos importadores uma parte equitativa dos contingentes abertos para cobrir as necessidades do mercado francês não cobertas pela produção nacional e pela produção dos países ACP.

— Apreciação do Tribunal

- 65 Recorde-se, antes de mais, que as disposições conjugadas dos artigos 178.º e 215.º do Tratado CE apenas atribuem competência ao juiz comunitário para reparar os danos causados pelas instituições comunitárias ou pelos seus agentes no exercício das suas funções, isto é, para reparar os danos susceptíveis de implicar a responsabilidade extracontratual da Comunidade. Em contrapartida, os danos causados pelas instituições nacionais apenas são susceptíveis de desencadear a responsabilidade destas instituições e os órgãos jurisdicionais nacionais permanecem os únicos competentes para assegurar a sua reparação (acórdão de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/Comissão, 175/84, Colect., p. 753).
- 66 O argumento das demandantes de que a República Francesa impediu as importações de bananas só põe em causa o comportamento daquela, competindo, assim, apenas aos tribunais franceses decidir sobre aquela questão. Aliás, a este respeito, resulta dos argumentos dos demandantes e do acórdão de 29 de Junho de 1994 do tribunal administratif de Paris (v. *supra* n.º 18), que os demandantes já intentaram uma acção perante os tribunais franceses.

67 Quanto aos outros argumentos invocados pelos demandantes, concretamente, que a República Francesa violou a decisão da Comissão de 27 de Outubro de 1987, que foi mantido um nível anormalmente elevado de preços no mercado francês por acções dos produtores de bananas antilhasas, e que a Comissão, ao não modificar as derrogações consentidas nas suas decisões, violou os termos daquelas, o Tribunal entende que os demandantes não apresentaram nenhuma prova concreta em apoio destes argumentos.

68 Daí resulta que a segunda parte deste fundamento deve ser rejeitada.

69 Nestas circunstâncias, o fundamento assente na violação dos artigos 155.º e 169.º do Tratado não pode ser acolhido.

Quanto ao fundamento assente na violação do princípio da confiança legítima

Argumentos das partes

70 Os demandantes afirmam que, tendo em conta as promessas feitas pela Comissão a seu respeito, tinham o direito de esperar, por um lado, a apresentação de uma proposta de medidas comuns, na acepção do n.º 2 do artigo 43.º do Tratado, e, por outro, que fossem tomados em conta os seus interesses, quer na apresentação de tal proposta ao Conselho, quer ao serem tomadas as decisões assentes no artigo 115.º do Tratado. Nestas circunstâncias, o desrespeito pela Comissão das suas promessas constitui uma violação do princípio da protecção da confiança legítima, que é uma regra superior de direito que protege os particulares.

71 A Comissão afirma que nem os factos invocados nem os documentos citados pelos demandantes permitem concluir pela existência de violação do princípio da confiança legítima. Aliás, nada nos textos da Comissão teria permitido a um operador prudente e avisado crer legitimamente que a Comissão, com base em elementos de que ainda não dispunha no momento em que era assim chamada a pronunciar-se, ia tomar uma posição determinada em domínios relativos ao estabelecimento de uma organização comum de mercado ou à aplicação do artigo 115.º do Tratado.

Apreciação do Tribunal

72 O Tribunal recorda, antes de mais, que, de acordo com jurisprudência constante, o direito de solicitar a protecção da confiança legítima estende-se a qualquer particular que se encontre numa situação da qual resulta que a administração comunitária lhe criou expectativas fundadas. Pelo contrário, ninguém pode invocar uma violação do princípio da confiança legítima na falta de garantias precisas fornecidas pela administração (v., nomeadamente, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Dezembro de 1992, Holtbecker/Comissão, T-20/91, Colect., p. II-2599).

73 As supostas promessas invocadas pelos demandantes encontram-se, nomeadamente, nas duas cartas da Comissão de 24 de Junho de 1991 e 16 de Julho de 1992. Na primeira, Andriessen, vice-presidente da Comissão, afirma o seguinte: «Quanto aos problemas mais estreitamente ligados à aplicação do artigo 115.º do Tratado, felicito-me por os operadores que representam se encontrarem conscientes do facto de que as decisões da Comissão nesta matéria tiveram sempre em conta as suas preocupações. Posso assegurar-vos que, caso as autoridades francesas peçam a prorrogação das medidas em vigor para além de 30 de Junho de 1991, a Comissão não deixará de apreciar tal pedido tendo presente os desejos formulados em nome dos vossos representados». Na carta de 16 de Julho de 1992, Gaudenzi-Aubier, conselheiro, precisa que «deseja assegurar (aos demandantes) que a Comissão, ao formular propostas ao Conselho para a instituição de um regime comunitário no sector das bananas, terá certamente em conta a situação particular dos pequenos e médios importadores».

- 74 Existe uma grande diferença entre uma afirmação feita pela Comissão em termos gerais, que não podia dar origem a expectativas fundamentadas, e uma garantia precisa susceptível de fundamentar expectativas. As afirmações feitas pela Comissão nas cartas invocadas pelos demandantes pertencem à primeira categoria, encontrando-se as cartas formuladas em termos muito gerais. Daí decorre que tais afirmações não são susceptíveis de dar origem a expectativas fundamentadas dos demandantes.
- 75 Nestas circunstâncias, o fundamento assente na violação do princípio da protecção da confiança legítima não pode ser acolhido.

Quanto ao fundamento assente na violação do princípio da igualdade de tratamento

Argumentos das partes

- 76 Os demandantes entendem que a Comissão desrespeitou o princípio da igualdade de tratamento consagrado no n.º 3, segundo parágrafo, do artigo 40.º do Tratado-CE, ao manter um sistema que se traduziu em perdas económicas para os amadurecedores de bananas em França. Acrescentam que aquelas perdas não faziam parte dos riscos económicos inerentes às actividades das empresas de amadurecimento de bananas.
- 77 A Comissão afirma que, tendo em conta a difícil situação existente no sector das bananas, tinha que tomar em consideração numerosos e diversos objectivos. Decidiu dar a primazia temporária ao objectivo consistente, por um lado, em assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola em causa e, por outro, assegurar o respeito das obrigações internacionais assumidas pela Comunidade e pelos seus Estados-Membros, sem por aquela forma desestabilizar as diversas correntes de abastecimento do mercado comunitário.

Apreciação do Tribunal

- 78 Convém, antes de mais, recordar que, nos termos no n.º 3, segundo parágrafo, do artigo 40.º do Tratado, a organização comum dos mercados agrícolas a estabelecer no quadro da política agrícola comum «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade». De acordo com jurisprudência constante, a proibição de discriminação consagrada naquela norma é expressão específica do princípio geral da igualdade, que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário (acórdãos de 10 de Janeiro de 1992, Kühn, C-177/90, Colect., p. I-35, e de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink, C-98/91, Colect., p. I-223) e exige que as situações comparáveis não sejam tratadas de forma diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente (v. acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o., 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477).
- 79 É à luz destes princípios que se deve decidir se, no presente caso, a Comissão tratou situações comparáveis de forma diferente.
- 80 Em primeiro lugar o Tribunal salienta que, para que possa verificar a existência de discriminação, é necessário que os demandantes se refiram a uma pessoa ou a um grupo que se encontrasse em situação comparável à sua e que demonstrem que a Comissão reservou um tratamento diferente a essa pessoa ou a esse grupo. Ora, os demandantes limitam-se a sustentar simplesmente que a Comissão violou o princípio da igualdade, sem explicar mais detalhadamente essa afirmação.
- 81 Daí decorre que não se encontram reunidas, no presente caso, as condições que permitiriam verificar a existência de discriminação.
- 82 Em consequência, o fundamento assente na violação do princípio da não discriminação deve ser julgado improcedente.

83 Daí decorre que, não tendo os demandantes demonstrado a ilegalidade do comportamento da Comissão, não pode existir responsabilidade extracontratual da Comunidade.

II — *Sobre o alegado prejuízo*

84 Acresce que, de qualquer forma, há que observar que a demonstração desenvolvida pelos demandantes para comprovar a realidade do prejuízo no respeitante, essencialmente, a lucros cessantes das empresas demandantes, repousa apenas sobre hipóteses, e estas hipóteses não são apoiadas por nenhum elemento de prova. Por outro lado, e no que respeita aos danos alegadamente sofridos pelo GIE Fructifruit e pela AMI, os demandantes não apresentaram qualquer prova da existência das despesas alegadamente efectuadas por estes organismos, desde há cinco anos, para assegurar a defesa dos interesses dos seus membros.

85 No que respeita, finalmente, ao pedido subsidiário dos demandantes, o Tribunal entende que tal pedido carece de fundamento, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual compete ao demandante demonstrar a realidade do prejuízo alegado, o que os demandantes não puderam fazer no presente caso.

86 Daí decorre que os demandantes não conseguiram demonstrar a existência dos danos que alegaram ter sofrido.

87 Resulta do conjunto das considerações precedentes que a acção deve ser julgada improcedente.

Quanto às despesas

- 88 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo os demandantes sido vencidos, há que condená-los nas despesas, de acordo com os pedidos da Comissão. A República Francesa, que interveio em apoio dos pedidos da Comissão, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

decide:

- 1) A acção é julgada improcedente.

- 2) Os demandantes são condenados nas despesas.

3) A República Francesa, interveniente, suportará as suas próprias despesas.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Setembro de 1995.

O secretário

O presidente

H. Jung

B. Vesterdorf